

INNOVAZIONE EDUCATIVA

IRRE EMILIA ROMAGNA

Mensile di discussione e progettazione di nuovi itinerari formativi

Inserto

In questo numero interventi di:

Sergio AURIEMMA
Mariangela BASTICO
Lucrezia STELLACCI
Laura PAOLUCCI
Livia BARBERIO CORSETTI
Gian Carlo SACCHI

Sommario

L'Emilia-Romagna nello spirito della Costituzione.....	3
Sentenza n. 13/2004	5
Sentenza n. 34/2004	13
L'istruzione tra Stato e Regioni.....	27
Istruzione e Formazione tra Stato e Autonomia e Regionali.....	40
Scuola, Stato e Regioni nella Costituzione	44
Il Sistema Scolastico formativo tra Centro e Periferia.....	59
Lo scaffale.....	62

Hanno collaborato alla realizzazione di questo fascicolo:

<i>Sergio Auriemma</i>	vice Procuratore generale Corte dei conti
<i>Mariangela Bastico</i>	Assessore regionale Regione Emilia Romagna
<i>Lucrezia Stellacci</i>	Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia Romagna
<i>Laura Paolucci</i>	Avvocato dello Stato
<i>Livia Barberio Corsetti</i>	Consigliere di Stato
<i>Gian Carlo Sacchi</i>	vice Presidente IRRE Emilia Romagna

L'Emilia-Romagna nello spirito della Costituzione

Mariangela Bastico

Abbiamo accolto con estrema soddisfazione la recente sentenza della Corte Costituzionale che ha lasciato intatta, confermandone la legittimità, la legge regionale n. 12 del 2003 su scuola e formazione professionale contro cui il Governo aveva fatto ricorso all'indomani della sua approvazione. Del resto già l'articolo 1 enuncia che la legge è l'applicazione a livello regionale del Titolo V della Costituzione, nel pieno recepimento dell'ordinamento nazionale, a garanzia del diritto di ogni ragazzo all'istruzione, che è e deve rimanere nazionale. Ciò vale sia per la scuola, sia per la formazione professionale. In questo contesto, la legge regionale non crea nuovi vincoli al sistema ma, al contrario, ha scelto la valorizzazione delle autonomie scolastiche e dei soggetti della formazione professionale offrendo maggiori opportunità per il raggiungimento di una finalità forte: quella della lotta alla dispersione, secondo il principio del "non uno di meno". La legge 12 del 2003 del resto, si è "fermata prima" rispetto all'altra sentenza della Corte Costituzionale – la n.13 del 2004 – relativa al ricorso presentato dalla Regione contro l'art.22 della finanziaria 2002, che tagliava il personale docente e imponeva perciò vincoli molto stringenti alle attività didattiche. Quella sentenza aveva infatti stabilito che compete alle Regioni l'organizzazione, la gestione e la distribuzione del personale docente alle istituzioni scolastiche autonome, competenza peraltro strettamente interconnessa con quella in materia di programmazione dell'attività formativa già attribuita alle Regioni dalla legge Bassanini. La sentenza stabiliva anche che le Regioni devono legiferare per poter attuare la competenza così chiaramente riconosciuta dalla Consulta, mentre allo Stato spetta solo la definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni.

La nuova pronuncia della Corte, fa riferimento a un ricorso attraverso cui il Governo aveva impugnato parti fondamentali della legge: gli assegni per l'anno sabbatico dei docenti, l'alternanza scuola-lavoro, la generalizzazione della scuola d'infanzia, l'integrazione tra istruzione e formazione – in particolare i passaggi degli studenti da un sistema all'altro – l'educazione degli adulti, la programmazione della rete scolastica. La Consulta ha dichiarato infondati tutti questi ricorsi del Governo, confermando ciò che – come Regione Emilia-Romagna – abbiamo sempre sostenuto: ovvero che la nostra legge sta nel quadro della norma nazionale, ma introduce per il nostro sistema regionale proposte migliorative, di qualità e culturalmente alternative a quelle della Moratti.

Ora la legge regionale, che potrà essere pienamente applicata a partire dall'assegno formativo per i docenti, saprà produrre tali effetti migliorativi sul sistema scolastico e formativo regionale.

Non conflitto, ma ricerca di regole condivise

Lucrezia Stellacci

Il nostro Paese, a differenza dei Paesi a tradizione anglosassone, non annovera fra le fonti del diritto la giurisprudenza, vale a dire le sentenze degli organi dell'ordinamento giurisdizionale disegnato dalla Costituzione (giurisdizione ordinaria, amministrativa e contabile), che pertanto restano strumenti interpretativi ma non cogenti oltre il "thema decidendum".

Diversa natura è riconosciuta dalla nostra Costituzione alle sentenze della Corte Costituzionale, chiamata a vigilare sulla legittimità costituzionale delle leggi dello Stato e delle Regioni ed a dirimere i conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni.

"Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione" (art. 136 Cost.).

La modifica del titolo V della Costituzione approvata con legge costituzionale 18.10.2001 n. 3, anticipata da altri atti normativi (lg 59/97 - DPR 112/99), ha sancito il superamento del centralismo statale in materia di istruzione introducendo nel nostro ordinamento giuridico principi nuovi e complementari quali quello di sussidiarietà verticale e del decentramento di funzioni.

Questo nuovo scenario istituzionale per la sua rilevante portata, non agevolata da una traduzione letterale logica e chiara del pensiero del legislatore, oltre che per la genericità delle leggi attuative, ha finito per intensificare il lavoro della Corte Costituzionale chiamata a dirimere i numerosi conflitti di competenza sollevati dalle Regioni nei confronti di uno Stato che deve ridisegnare i confini della propria potestà legislativa, anche in relazione al nuovo concetto di legislazione regionale concorrente delineato dal nuovo art. 117 della Costituzione.

In un contesto siffatto si inseriscono le due recenti sentenze pronunciate dalla Corte Costituzionale (n. 13 del 18.12.2003 e n. 34 del 12.01.2005) su impugnative mosse rispettivamente dalla Regione Emilia-Romagna, avverso alcuni articoli della legge finanziaria per il 2002, e dallo Stato avverso disposizioni contenute nella legge regionale che riordina la disciplina del sistema educativo di questa regione (L.R. 12/2003).

A parte il merito delle sentenze che andrebbero approfondite e conosciute da tutti i decisi della politica gestionale del sistema educativo, quali strumenti di certezza del diritto nel *mare magnum* di incertezza nel quale si è costretti ad operare, mi preme evidenziare la coincidenza di fondo delle posizioni espresse dallo Stato e dalla Regione nei due ricorsi proposti.

La Regione chiede allo Stato di non travalicare gli ambiti di "disciplina generale" del sistema di istruzione riconosciuti dalla Costituzione; lo Stato dal suo canto chiede alla Regione di attendere le "norme generali" di sua competenza, prima di intervenire in sede di legislazione concorrente.

Anche se le decisioni assunte dalla Corte Costituzionale in entrambi i casi prospettati sono state favorevoli alla Regione Emilia-Romagna, che ha saputo argomentare con molta sagacia le sue posizioni come rispettose del quadro normativo nazionale, ritengo opportuno che si faccia dalle parti in causa una riflessione serena sul nuovo riparto di competenze operato dalla legge costituzionale n. 3/2001 al fine di meglio chiarire i rispettivi ruoli istituzionali e nell'intento di ristabilire quel clima di certezza del diritto e di fiducia interistituzionale che sostiene la convivenza democratica ed è parte integrante dei valori da testimoniare alle giovani generazioni, anche e, soprattutto, nella scuola.

GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE.

Questioni di legittimità costituzionale - Decisione su questioni omogenee - Riserva di separate decisioni su ulteriori questioni sollevate con i medesimi ricorsi.

– Legge 28 dicembre 2001, n. 448.

Istruzione pubblica - Competenze dello Stato e delle Regioni - Riparto - Definizione alla luce del riformato Titolo V della Costituzione.

– Costituzione, art. 117, secondo e terzo comma.

Istruzione pubblica - Disposizioni di legge statale - Personale docente - Distribuzione, nell'ambito regionale, tra le istituzioni scolastiche - Affidamento ad organo dello Stato - Connessione con la programmazione della rete scolastica, di competenza della regione - Riserva allo Stato della sola posizione di principi organizzativi - Caducazione immediata della disposizione censurata - Effetti incompatibili con la Costituzione - Esigenza di continuità del servizio scolastico - Necessità - Illegittimità costituzionale - Limiti di operatività della pronuncia.

– Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 22, comma 3.

– Costituzione, art. 117, terzo comma.

Istruzione pubblica - Disposizioni di legge statale - Orario di lavoro - Frazioni delle ore aggiuntive di insegnamento stabilite contrattualmente - Assegnazione ai docenti in servizio nell'istituzione scolastica - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Assunto in contrasto con il principio di autonomia delle istituzioni scolastiche, con lesione delle attribuzioni legislative regionali - Non fondatezza della questione.

– Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 22, comma 4.

– Costituzione, artt. 117 e 118.

N. 13 Sentenza 18 dicembre 2003 - 13 gennaio 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE composta dai signori:

- Riccardo CHIEPPA Presidente
- Gustavo ZAGREBELSKY Giudice
- Valerio ONIDA
- Carlo MEZZANOTTE
- Fernanda CONTRI
- Guido NEPPI MODONA
- Piero Alberto CAPOTOSTI
- Annibale MARINI
- Franco BILE
- Giovanni Maria FLICK
- Francesco AMIRANTE
- Ugo DE SIERVO
- Romano VACCARELLA
- Alfio FINOCCHIARO

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 22, commi 3 e 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna notificato il 27 febbraio 2002, depositato l'8 marzo successivo ed iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2002.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 17 giugno 2003 il Giudice relatore Carlo Mezzanotte;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Regione Emilia-Romagna ha proposto questione di legittimità costituzionale in via principale, in riferimento agli articoli 117 e 118, primo comma, della Costituzione, dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002).

Nel ricorso, con il quale sono impugnate congiuntamente più disposizioni della citata legge n. 448 del 2001, si osserva preliminarmente che lo Stato ha una riserva di competenza in materia di sistema tributario e finanziario, ma che l'inserimento nella legge finanziaria di disposizioni che sono estranee al contenuto tipico della legge non può costituire un modo per sfuggire al rigido riparto delle potestà legislative definito dall'art. 117 Cost., il quale impone allo Stato di esibire sempre un titolo di competenza quando eserciti la sua funzione legislativa.

Nello specifico, la ricorrente deduce che il denunciato art. 22, commi 3 e 4, nel porre disposizioni in materia di organizzazione scolastica con riferimento alla definizione delle dotazioni organiche del personale docente e all'orario di lavoro, affida la competenza a definire le dotazioni organiche a un organo statale di livello regionale - l'Ufficio Scolastico regionale - con ciò violando il principio di sussidiarietà e adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost.

Inoltre, in una materia di competenza concorrente qual è l'istruzione, il legislatore statale non si atterrebbe alla sola determinazione dei principi fondamentali, ma interverrebbe con norme organizzative specifiche attinenti alle dotazioni organiche che non potrebbero essere considerate semplici norme di razionalizzazione della spesa, ma, al contrario, previsioni in grado di incidere profondamente sull'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Il comma 4, si argomenta ancora nel ricorso, impone poi di computare l'impegno dei docenti esclusivamente sulla base dell'orario d'obbligo, calcolato sulle ore di lezione frontale, e in tale modo impedirebbe agli istituti scolastici di mantenere in vita attività sperimentali avviate con i decreti delegati del 1974 e ancor più valorizzate dall'art. 21 della legge

n. 59 del 1997, con il riconoscimento alle istituzioni scolastiche di un'autonomia che si esprime, in particolare, tramite i principî di flessibilità e diversificazione dei servizi scolastici e ciò anche «mediante il superamento dei vincoli in materia di unità oraria della lezione» (comma 8).

Ad avviso della ricorrente, ne deriverebbe un grave impoverimento del sistema scolastico ed una violazione delle attribuzioni regionali, che non potranno esercitare la loro competenza legislativa concorrente, inserendosi in un quadro organizzativo già pregiudicato, e subiranno una vulnerazione delle loro potestà sul piano finanziario, a causa della riduzione delle risorse che lo Stato dovrà trasferire alle Regioni per far fronte alle nuove competenze in materia.

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale osserva come la ricorrente Regione Emilia-Romagna lamenti non che i denunciati commi 3 e 4 dell'art. 22 della legge n. 448 del 2001, dettati da esigenze di risparmio finanziario, violino la competenza legislativa concorrente, ma che potrebbero, in futuro, compromettere l'esercizio delle potestà regionali. Da ciò l'assenza di una concreta ed attuale lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione.

3. - Con memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Emilia-Romagna, nel contestare quanto sostenuto nell'atto di costituzione della difesa erariale, assume di non dolersi di un pregiudizio «solo futuro» delle potestà regionali in materia di istruzione, bensì di un pregiudizio «attuale e grave», giacché le disposizioni denunciate introducono non già principî fondamentali, ma una normativa di dettaglio che, «in nome di un risparmio finanziario di modesta entità», produrrebbero tuttavia «effetti di grande portata sul sistema scolastico». In particolare, la Regione ricorrente si duole del fatto che i commi 3 e 4 dell'art. 22, anziché «provvedere ai necessari passaggi di funzioni, personale e uffici alle Regioni», rafforzerebbero, in violazione del principio di sussidiarietà ed adeguatezza, la competenza dell'ufficio regionale scolastico e cioè di un organo statale di livello regionale. Inoltre, le medesime disposizioni inciderebbero profondamente sull'autonomia delle istituzioni scolastiche, impedendo a queste ultime di mantenere in vita attività sperimentali ormai ampiamente collaudate, con il conseguente pregiudizio all'esercizio delle attribuzioni legislative regionali nella materia, che dovrebbe svolgersi in un quadro organizzativo e finanziario gravemente deteriorato dall'illegittimo intervento statale. Deduce ancora la ricorrente che la competenza dello Stato in materia di coordinamento finanziario nazionale e la necessaria gradualità nel passaggio di compiti normativi tra Stato e Regioni non possono comunque giustificare la «violazione attiva» delle competenze regionali e del principio di leale collaborazione. Nel caso di specie lo Stato avrebbe, invece, operato unilateralmente e ciò per perseguire l'interesse ad un modesto risparmio finanziario, sì da pregiudicare però quello, ben più rilevante, legato alla qualità dell'istruzione pubblica.

Considerato in diritto

1. - La Regione Emilia-Romagna ha sollevato, in riferimento agli articoli 117 e 118, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dei commi 3 e 4

dell'art. 22 della legge n. 448 del 2001, i quali dettano disposizioni in materia di organizzazione scolastica concernenti la definizione delle dotazioni organiche del personale docente e l'orario di lavoro.

2. - Una prima censura investe l'art. 22, comma 3, nella parte in cui affida ad un organo statale il compito di distribuire, nell'ambito della Regione, il personale docente fra le varie istituzioni scolastiche. Ad avviso della ricorrente questa disposizione non si limiterebbe ad imporre principi organizzativi in materia di istruzione, ma conterrebbe norme di dettaglio; essa lederebbe pertanto le attribuzioni legislative regionali in materia di istruzione, oggetto di potestà concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e violerebbe i principi di sussidiarietà ed adeguatezza di cui all'art. 118, primo comma, Cost.

La questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Per cogliere appieno la portata della censura è opportuno richiamare il quadro normativo che le fa da sfondo.

Lo stesso art. 22, al comma 1, che non forma oggetto di alcuna contestazione, stabilisce che nell'ottica «della piena valorizzazione dell'autonomia e di una migliore qualificazione dei servizi scolastici, le dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche autonome sono costituite sulla base del numero degli alunni iscritti, delle caratteristiche e delle entità orarie dei curricula obbligatori relativi ad ogni ordine e grado di scuola, nonché nel rispetto di criteri e di priorità che tengano conto della specificità dei diversi contesti territoriali, delle condizioni di funzionamento delle singole istituzioni e della necessità di garantire interventi a sostegno degli alunni in particolari situazioni», avuto anche riguardo alle esigenze di assicurare adeguati servizi scolastici nelle zone montane e nelle isole minori. In base al comma 2 del medesimo art. 22, anch'esso estraneo all'odierna impugnazione, «il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca definisce con proprio decreto, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, i parametri per l'attuazione di quanto previsto dal comma 1 e provvede alla determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed alla sua ripartizione su base regionale».

In questo contesto si inserisce il comma 3, che a sua volta stabilisce: «Le dotazioni organiche di cui al comma 1 sono definite, nell'ambito di ciascuna Regione, dal dirigente preposto all'ufficio scolastico regionale, su proposta formulata dai dirigenti delle istituzioni scolastiche interessate, sentiti i competenti organi collegiali delle medesime istituzioni, nel limite dell'organico regionale assegnato con il decreto di cui al comma 2, assicurando una distribuzione degli insegnanti di sostegno all'*handicap* correlata all'effettiva presenza di alunni iscritti portatori di *handicap* nelle singole istituzioni scolastiche».

Tale funzione di amministrazione attiva non è nuova, poiché già prevista dall'art. 75, comma 3, del decreto legislativo n. 300 del 1999, il quale ha istituito gli uffici scolastici regionali quali articolazioni periferiche del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e li ha costituiti come uffici di livello dirigenziale generale ed autonomi centri di responsabilità amministrativa. Ad essi è stata affidata larga parte delle funzioni statali in materia di istruzione, tra le quali le funzioni relative proprio all'assegnazione delle risorse finanziarie e di personale alle istituzioni scolastiche oltre quelle inerenti all'attività di supporto alle istituzioni scolastiche autonome, quelle riguardanti i rapporti con le amministrazioni regionali e con gli enti locali, con le università e le agenzie formative, nonché quelle rela-

tive al reclutamento e alla mobilità del personale scolastico. A ciò si aggiunge il compito di realizzare un coordinato esercizio delle funzioni pubbliche in materia di istruzione, per il quale lo stesso comma 3 dell'art. 75 citato ha previsto la costituzione presso ciascun ufficio scolastico regionale di un organo collegiale a composizione mista, con rappresentanti dello Stato, della Regione e delle altre autonomie territoriali interessate. Per i profili organizzativi si è provveduto con il d.P.R. n. 347 del 2000, la cui entrata in vigore ha coinciso con la soppressione dei precedenti organi di amministrazione attiva, e cioè delle sovrintendenze scolastiche regionali e dei provveditorati agli studi, e con la contestuale assegnazione agli uffici scolastici regionali di «tutte le funzioni già spettanti agli uffici periferici dell'amministrazione della pubblica istruzione a norma della vigente legislazione» (art. 6 del d.P.R. n. 347 del 2000 adottato in forza della disposizione delegificante di cui all'art. 75, comma 3, del d.lgs. n. 300 del 1999).

Pur rimanendo escluse le funzioni il cui esercizio è affidato alle istituzioni scolastiche nonché le funzioni riservate all'amministrazione centrale dal medesimo d.P.R. n. 347, ovvero non conferite alle Regioni e agli enti locali (secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 112 del 1998, agli artt. 138 e 139), gli uffici scolastici regionali svolgono comunque compiti assai consistenti, seppure in raccordo con i dipartimenti e con i servizi centrali. Le numerose funzioni di cui sono oggi titolari, specificamente elencate nell'art. 6 del citato d.P.R. n. 347, oltre all'assegnazione delle risorse finanziarie e alle competenze attinenti alle relazioni sindacali, non attribuite alle istituzioni scolastiche o non riservate all'amministrazione centrale, comprendono appunto l'assegnazione di personale alle istituzioni scolastiche, funzione, quest'ultima, che viene ribadita ed ulteriormente precisata dall'impugnato comma 3 dell'art. 22 della legge n. 448 del 2001.

3. - Secondo il riparto concepito sotto il vigore dell'art. 117 Cost. nella sua originaria formulazione, le competenze regionali proprie non oltrepassavano l'istruzione artigiana e professionale e l'assistenza scolastica, ogni altra competenza essendo esercitata dalla Regione su delega statale. Lo Stato, conformemente ai caratteri propri di tale strumento organizzativo, poteva dunque trattenere per sé qualsiasi profilo di disciplina della materia, con l'effetto che le funzioni delegate alle Regioni potevano risultare frammentarie e disorganiche.

Tutto ciò non è più possibile nel quadro costituzionale definito dalla riforma del Titolo V, giacché la materia istruzione («salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale») forma oggetto di potestà concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), mentre allo Stato è riservata soltanto la potestà legislativa esclusiva in materia di «norme generali sull'istruzione» [art. 117, secondo comma, lettera n)].

Ai fini della presente decisione non è necessario definire interamente le rispettive sfere di applicazione e il tipo di rapporto tra le «norme generali sull'istruzione» e i «principi fondamentali», le prime di competenza esclusiva dello Stato ed i secondi destinati a orientare le Regioni chiamate a svolgerli. Nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione delle rete scolastica. È infatti implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse confe-

rita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998. Questo, per la parte che qui rileva, disponeva che alle Regioni fossero delegate le funzioni amministrative relative alla programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, alla suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa e, soprattutto, alla programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione dell'offerta formativa integrata. In una parola era conferito alle Regioni, nell'ambito della programmazione e della gestione del servizio scolastico, tutto quanto non coinvolgesse gli aspetti finanziari e la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche.

Una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall'art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi. E la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato; sicché, anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina.

4. - Avuto dunque riguardo all'assetto di competenze prefigurato dall'art. 117, terzo comma, Cost. la questione sollevata dalla Regione Emilia-Romagna deve essere dichiarata fondata, giacché la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome è compito del quale le Regioni non possono essere private; né l'esigenza di attendere l'attuazione dei principi costituzionali in tema di finanza regionale può giustificare il fatto che questa funzione gestoria sia anch'essa posta in quiescenza. Nelle more dell'attuazione dell'art. 119 Cost., e quindi nell'ambito delle norme finanziarie attualmente vigenti e delle persistenti competenze dello Stato ed in vista della compiuta realizzazione del disegno costituzionale, ben possono le Regioni esercitare le competenze gestorie che la Costituzione ad esse attribuisce.

La caducazione immediata del censurato comma 3 dell'art. 22, sollecitata dalla Regione ricorrente, provocherebbe tuttavia effetti ancor più incompatibili con la Costituzione. Alla erogazione del servizio scolastico sono collegati diritti fondamentali della persona, che fanno capo in primo luogo agli studenti ed alle loro famiglie, ma che riguardano anche il personale docente e le aspettative di questo circa la propria posizione lavorativa. Vi è qui una evidente esigenza di continuità di funzionamento del servizio di istruzione che non a caso la legge n. 146 del 1990 qualifica, all'art. 1, servizio pubblico essenziale. Quel principio di continuità che questa Corte ha già riconosciuto operare, sul piano normativo, nell'avvicendamento delle competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni ed in virtù del quale le preesistenti norme statali continuano a vigere nonostante il mutato assetto delle attribuzioni fino all'adozione di leggi regionali conformi alla nuova competenza (sentenza n. 13 del 1974 e da ultimo sentenza n. 376 del 2002), deve essere ora ampliato per soddisfare l'esigenza della continuità non più normativa ma istituzionale, giacché soprattutto nello Stato costituzionale l'ordinamento vive non solo di norme, ma anche di apparati finalizzati alla

garanzia dei diritti fondamentali. In tema di istruzione la salvaguardia di tale dimensione è imposta da valori costituzionali incompressibili.

Il tipo di pronuncia che questa Corte è chiamata ad adottare è suggerito insomma dall'esigenza di tenere insieme il rispetto delle competenze costituzionali e la continuità del servizio scolastico. L'art. 22, comma 3, della legge n. 448 del 2001 deve pertanto continuare ad operare fino a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche.

5. - Una seconda censura riguarda il comma 4 dell'art. 22 della legge n. 448 del 2001, secondo cui «nel rispetto dell'orario di lavoro definito dai contratti collettivi vigenti, i dirigenti scolastici attribuiscono ai docenti in servizio nell'istituzione scolastica, prioritariamente e con il loro consenso, le frazioni inferiori a quelle stabilite contrattualmente come ore aggiuntive di insegnamento oltre l'orario d'obbligo fino ad un massimo di 24 ore settimanali». La Regione Emilia-Romagna ne denuncia il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. poiché, a suo avviso, computare l'impegno dei docenti esclusivamente sulla base dell'orario d'obbligo, calcolato sulle ore di lezione frontale, significherebbe impedire agli istituti scolastici di mantenere in vita attività sperimentali avviate con i decreti delegati del 1974 ed ancor più valorizzate dall'art. 21 della legge n. 59 del 1997, che ha riconosciuto alle istituzioni scolastiche un'autonomia destinata ad esprimersi secondo i principi di flessibilità e diversificazione dei servizi scolastici ed anche attraverso il superamento dei vincoli in materia di unità oraria della lezione (comma 8).

La questione non è fondata.

È opportuno chiarire preliminarmente il significato della disposizione. Essa si limita ad affermare il principio della preferenza dei docenti in servizio nell'istituzione scolastica nell'assegnazione delle frazioni delle ore aggiuntive di insegnamento fino ad un massimo, anch'esso previsto contrattualmente, di 24 ore settimanali. Non si tratta quindi di precludere attività didattiche già avviate, ma di preferire nello svolgimento anche di queste attività il personale già assegnato all'istituzione scolastica, sempre che tale personale presti il suo consenso e che le frazioni inferiori a quelle stabilite contrattualmente non costituiscano per i docenti in servizio completamento dell'orario d'obbligo previsto dalla contrattazione collettiva.

Così precisato il significato, è evidente che la disposizione enuncia un principio al quale devono attenersi le istituzioni scolastiche ancorché dotate di autonomia.

Non vi è dunque alcuna lesione delle attribuzioni legislative regionali, né, come ipotizza la ricorrente, dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. A prescindere dalla questione se una Regione possa censurare leggi statali ritenute lesive dell'autonomia scolastica, è assorbito il rilievo che tale autonomia non può risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione, ma esige soltanto che a tali istituzioni siano lasciati adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare. E tali spazi non vengono illegittimamente compressi dalla disposizione censurata, che si limita ad affermare a favore dei docenti già in servizio il principio di preferenza nella assegnazione di ore aggiuntive di insegnamento fino al massimo contrattualmente previsto di 24 ore settimanali.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservate a separate decisioni le restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 28 dicembre 2001, n. 448, sollevate dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22, comma 3, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002), nella parte in cui non prevede che la competenza del dirigente preposto all'Ufficio scolastico regionale venga meno quando le Regioni, nel proprio ambito territoriale e nel rispetto della continuità del servizio di istruzione, con legge, attribuiscono a propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 22, comma 4, della medesima legge 28 dicembre 2001, n. 448, sollevata, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe indicato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 2003.

F.to: Riccardo CHIEPPA, Presidente

Carlo MEZZANOTTE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 gennaio 2004.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

N. 34 Sentenza 13 gennaio 2004 - 26 gennaio 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE composta dai signori:

- Carlo MEZZANOTTE Presidente
 - Fernanda CONTRI Giudice
 - Guido NEPPI MODONA
 - Piero Alberto CAPOTOSTI
 - Annibale MARINI
 - Franco BILE
 - Giovanni Maria FLICK
 - Francesco AMIRANTE
 - Ugo DE SIERVO
 - Romano VACCARELLA
 - Paolo MADDALENA
 - Alfio FINOCCHIARO
 - Alfonso QUARANTA
- ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5; 9, comma 3; 17; 26, comma 2; 41; 44, comma 1, lettera c), della legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2003, n. 12 (Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 19 agosto 2003, depositato in cancelleria il 25 successivo ed iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2003.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 22 giugno 2004 il Presidente relatore Carlo Mezzanotte;

uditi l'avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 19 agosto 2003 e depositato il successivo 25 agosto, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5; 9, comma 3; 17; 26, comma 2; 41; 44, comma 1, lettera c), della legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2003, n. 12 (Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro).

Il ricorrente premette che la legge denunciata – che abroga l'intero Capo III (*recte*: Parte III, Titolo VII, Capo III) della precedente legge regionale n. 3 del 1999, con cui era disciplinato il sistema educativo regionale – si propone di valorizzare la persona umana attraverso l'innalzamento dei livelli culturali e professionali. A tal fine, la medesima legge interviene sui "processi dell'istruzione non formale", dando rilievo all'integrazione fra le politiche scolastiche autonome e le politiche sociali e sanitarie, tramite la creazione di centri

di servizio e di consulenza per le istituzioni scolastiche autonome, favorendo altresì interventi per la continuità didattica.

Ad avviso della difesa erariale, la Regione avrebbe però travalicato le sue competenze, violando, con la normativa appresso specificata, gli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera *n*), e terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia dell'istruzione.

Più in particolare, il ricorrente denuncia le disposizioni della legge regionale n. 12 del 2003 che seguono.

1.1. - L'art. 7, comma 5, prevede che, per il raggiungimento delle finalità della qualificazione delle risorse umane, "sono concessi assegni di studio da destinare al personale della formazione professionale, nonché al personale della scuola che si avvalga del periodo di aspettativa di cui all'art. 26, comma 14, della legge 23 dicembre 1998 n. 448 [...]".

La richiamata norma statale a sua volta stabilisce, in via generale, che "i docenti e i dirigenti scolastici che hanno superato il periodo di prova possono usufruire di un periodo di aspettativa non retribuita della durata massima di un anno scolastico ogni dieci anni [...]".

Secondo il ricorrente "l'incentivo previsto dalla legge regionale altera la regola generale fissata dalla legge statale, violando un principio fondamentale da essa posto, creando disuguaglianza fra situazioni identiche dei dipendenti scolastici, disarticolando il buon andamento della pubblica amministrazione".

Di qui la violazione degli artt. 117, terzo comma, 3 e 97, primo comma, Cost.

1.2. - L'art. 9, comma 3, testualmente recita "l'alternanza scuola-lavoro è una modalità didattica, non costituente rapporto di lavoro, realizzata nell'ambito dei percorsi di istruzione o di formazione professionale, anche integrati, quale efficace strumento di orientamento, preparazione professionale e inserimento nel mondo del lavoro. Essa si realizza attraverso esperienze in contesti lavorativi che devono essere adeguati all'accoglienza ed alla formazione".

L'Avvocatura osserva che l'istituto "alternanza scuola-lavoro" ha una valenza generale e rientra nelle norme generali sull'istruzione, tant'è che è proprio l'art. 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) ad indicare i principi e i criteri direttivi che il legislatore statale delegato deve rispettare in tema di "alternanza scuola-lavoro".

La censurata disposizione di legge regionale violerebbe, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost.

1.3. - L'art. 17 della legge regionale definisce le finalità della scuola dell'infanzia e, proprio per questo, viene censurata dal ricorrente in quanto la finalità dei percorsi del sistema dell'istruzione rientra fra le norme generali sull'istruzione riservate alla competenza esclusiva dello Stato. È l'art. 2, comma 1, lettera *e*), della legge n. 53 del 2003 ad occuparsi specificamente della scuola dell'infanzia, sicché la norma regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost.

1.4. - L'art. 26, comma 2, introduce nel sistema formativo norme in materia di integra-

zione tra i sistemi dell'istruzione e della formazione professionale e, quindi, lederebbe il "diritto al riconoscimento dei crediti ed al passaggio tra i sistemi per tutti gli studenti che provengono da percorsi non integrati", ponendosi così in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. per violazione dei principi di eguaglianza e del buon andamento della pubblica amministrazione.

1.5. - L'art. 41 fornisce la definizione "dell'educazione degli adulti" e delle relative attività. Una definizione che però sarebbe "infiata da illegittimità costituzionale" per il fatto che l'educazione degli adulti, finalizzata al rilascio di titoli di studio, rientra pur essa nell'ambito delle norme generali dell'istruzione. La disposizione violerebbe quindi l'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost.

1.6. - L'art. 44, comma 1, lettera c), stabilisce che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approva, tra l'altro, i "criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche".

Secondo il ricorrente, la disciplina, concernente criteri, metodi e presupposti per riconoscere ed attuare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, "non potendo disgiungersi dal fine di assicurare comunque livelli unitari di fruizione del diritto allo studio ed individuare elementi comuni al sistema scolastico nazionale", è riconducibile alle norme generali sull'istruzione, di competenza esclusiva statale ai sensi del più volte evocato art. 117, secondo comma, lettera n), Cost.

2. - Si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna, la quale ha concluso per l'innammissibilità o l'infondatezza della questione.

3. - In prossimità dell'udienza la sola Regione Emilia-Romagna ha depositato memoria con la quale chiede che il ricorso sia respinto.

La Regione premette che la legge impugnata è stata adottata nell'esercizio delle sue competenze legislative in materia di istruzione (art. 117, terzo comma, Cost.) e di istruzione e formazione professionale (art. 117, quarto comma, Cost.), essendo volta, come si desume dall'art. 1, comma 1, alla "valorizzazione della persona e all'innalzamento dei livelli culturali e professionali", tramite "qualificate azioni di sostegno ai percorsi dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro". Un disegno normativo che si collocerebbe, ad avviso della resistente, nella cornice delle competenze statali stabilite dalla Costituzione. Ciò, del resto, non sarebbe messo in dubbio neppure dallo Stato ricorrente, il quale appunta le sue censure soltanto su specifiche disposizioni.

Quanto alle singole censure, la difesa della Regione Emilia-Romagna ne contesta la fondatezza in base alle argomentazioni che seguono.

3.1. - L'art. 7, comma 5, non riguarderebbe l'ordinamento dell'istruzione in senso proprio, ma, proponendosi di favorire l'utilizzo a fini di studio delle aspettative che la legge statale (art. 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998) prevede in favore del personale docente, sarebbe esplicitazione di potestà legislativa regionale residuale in materia di formazione-qualificazione del personale ovvero di sostegno all'innovazione non concernente i "settori produttivi".

Peraltro, si sostiene nella memoria, anche volendo ricondurre la materia nell'alveo dell'art. 117, terzo comma, Cost. e volendo individuare un principio fondamentale della materia "istruzione" nella norma che stabilisce l'assenza di retribuzione durante l'aspettativa, non vi sarebbe alcun *vulnus* da parte della disposizione regionale denunciata, giacché la retribuzione alla quale si riferisce la norma statale è "lo stipendio", il corrispettivo della prestazione resa dal dipendente, esonerato nel periodo di aspettativa dal prestare la propria attività, mentre l'art. 7, comma 5, della legge regionale prevede soltanto la corresponsione di un assegno a fini di studio che non ha natura retributiva, né richiede o presuppone alcuna prestazione in favore della Regione, trovando giustificazione "nell'interesse pubblico ad incentivare così la qualificazione del personale".

Del resto, osserva ancora la Regione, i docenti potrebbero fruire, durante l'aspettativa, di borse di studio universitarie o corrisposte da altri enti e sarebbe paradossale che ciò "non lo potrebbe fare proprio l'ente che è maggiormente responsabile di fronte alla propria comunità della qualità del servizio". Invero, se fosse interpretata la norma statale come un divieto per i docenti di giovare di una borsa di studio durante il periodo di aspettativa, consentendo, pertanto, la fruizione di quest'ultima solo a coloro che possano "vivere di rendita per un anno", sarebbe proprio la norma statale a violare gli artt. 3 e 97 Cost.

Tuttavia, si argomenta nella memoria, l'art. 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998 non preclude ai docenti di giovare di borse di studio per migliorare la propria preparazione, né preclude alla Regione di prevedere un "sostegno a tale scopo". In definitiva, la disposizione dell'art. 7, comma 5, "integra" la legge statale, "nel senso che, prevedendo gli assegni di studio, evita che dell'aspettativa per motivi di studio possa giovare solo chi può permetterselo e incentiva la qualificazione del personale".

3.2. - La difesa regionale, nel rammentare che la censura dello Stato sull'art. 9, comma 3, concernente "l'alternanza scuola-lavoro", evoca il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost., e cioè la materia di competenza esclusiva "norme generali sull'istruzione", postulando altresì che il predetto istituto è disciplinato dall'art. 4 della legge n. 53 del 2003, premette, in linea più generale, che detta competenza statale, in presenza di una potestà legislativa concorrente in materia di istruzione, non può considerarsi come "ambito particolare e specifico, distinto e contrapposto a quello dell'istruzione, nel quale qualunque normativa regionale sia esclusa [...] ma piuttosto come specifica attribuzione allo Stato del compito di dettare non solo i "principi fondamentali" della materia [...] ma anche direttamente ed operativamente l'ossatura di base del sistema dell'istruzione", e cioè le norme che disciplinano i cicli, le finalità, gli esami finali, la durata, la libertà di insegnamento "e altri istituti di pari importanza". In tale quadro, dunque, la legislazione regionale in materia di istruzione dovrebbe non solo presupporre le norme statali che conformano direttamente il sistema, ma anche "riprenderle ed attuarle", conseguendone che la lesione della competenza statale "può predicarsi esclusivamente come contrasto con le norme generali statali, e non come incompetenza per materia". In definitiva, ad avviso della Regione, le norme generali sull'istruzione limitano la competenza regionale "in quanto vi siano e in relazione al loro contenuto", come già poteva ritenersi per il limite dell'interesse nazionale nel precedente assetto costituzionale, sicché la censura sarebbe infondata in quanto non prospetta alcun contrasto con le norme generali stesse.

In ogni caso, argomenta ancora la resistente, la disposizione dell'art. 9, comma 3, non concreterebbe affatto una norma generale sull'istruzione, limitandosi a prevedere, nell'ambito delle competenze regionali, "uno strumento di raccordo" tra sistema dell'istruzione – che in nessun caso viene disciplinato – ed il mondo del lavoro, riprendendo in termini sintetici, senza discostarsene, il contenuto dell'art. 4 della legge delega n. 53 del 2003.

3.3. - L'art. 17 non riguarderebbe le finalità della scuola dell'infanzia – che, nella prospettiva del ricorrente, queste sono ricondotte alla competenza statale in materia di norme generali sull'istruzione e alla disciplina dettata dall'art. 2, comma 1, lettera e), della legge n. 53 del 2003 – ma "le finalità della Regione e degli enti locali nell'intervenire a favore della scuola dell'infanzia" e cioè finalità di intervento che si ricollegano ai principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3, 29 e 30 Cost. In sostanza l'art. 17, oltre ad essere comunque coerente con l'evocato art. 2 della legge delega del 2003, non esprimerebbe una norma generale volta e definire il sistema dell'istruzione, bensì una modalità organizzativa in attuazione dei predetti principi di ordine costituzionale concernenti la persona e la famiglia.

La resistente rileva altresì che, successivamente al ricorso, è intervenuto a disciplinare la materia il decreto legislativo del 19 febbraio 2004, n. 59, il cui art. 1, comma 1, nel definire contenuti e finalità della scuola dell'infanzia, risulta coerente con la disposizione denunciata, così da non potersi ritenere che, nel caso di specie, la nuova disposizione statale abbia abrogato quella regionale. Peraltro, se si ravvisasse un contrasto tra le due fonti, si dovrebbe effettivamente reputare venuta meno la disposizione regionale, con conseguente difetto di interesse alla sua impugnazione.

3.4. - La difesa regionale sostiene che la censura avverso l'art. 26, comma 2, sinteticamente argomentata, si fonda su un fraintendimento della disposizione, il cui significato non è quello di "escludere o restringere il passaggio tra i sistemi per gli studenti che provengono da percorsi non integrati, ma semplicemente quello di affermare che la migliore base per il riconoscimento e per reali (e non solo teoriche) possibilità di passaggio è costituita dall'integrazione dei sistemi".

3.5. - Ad avviso della Regione, l'educazione degli adulti, di cui all'art. 41 denunciato, non ha quale obiettivo il rilascio diretto di titoli di studio, ma riguarda varie iniziative, talune fini a se stesse (l'aumento delle conoscenze, lo sviluppo della personalità) e senza collegamento al sistema dell'istruzione; altre aventi l'obiettivo del "rientro nel sistema formale dell'istruzione e della formazione professionale", ma senza incidere sui predetti sistemi. Ne consegue che l'educazione degli adulti, lungi dall'essere un diverso percorso di "istruzione", rappresenta piuttosto una attività specificamente culturale e formativa, configurandosi come servizio sociale, materia, questa, ascrivibile alla potestà residuale delle Regioni.

Peraltro, si osserva nella memoria, l'art. 41 riprende un istituto previsto dalla legislazione statale (art. 1, comma 3, lettera I), della legge n. 53 del 2003) e il ricorso dello Stato non lamenta alcun contrasto tra essa e le norme impugnate.

Infine, ad avviso della difesa regionale, la questione sarebbe formulata in modo generico e perplesso, non comprendendosi se ciò che è contestato sia soltanto la "definizione" di cui al comma 1 o anche i disposti dei commi 2 e 3, rispetto ai quali non vengono però prospettati motivi di censura.

3.6. - La Regione, rammentando che l'art. 44, comma 1, lettera c), riguarda "i criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche", contesta che essa possa concernere la materia delle norme generali sull'istruzione. A tal fine, si osserva nella memoria, la normativa statale (art. 21, commi 3 e 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e il relativo regolamento attuativo di cui al d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233) pone la disciplina sulle dimensioni delle scuole ai fini dell'attribuzione ad esse della personalità giuridica, mentre la norma regionale "non collega specificamente la definizione dei parametri dimensionali al riconoscimento delle scuole". In ogni caso si tratterebbe di aspetti organizzativi e dunque rientranti all'ambito dell'art. 117, terzo comma, Cost., sicché sarebbe legittima la legge regionale che "prevede e disciplina una funzione amministrativa".

Secondo la resistente, sarebbe inoltre non pertinente il riferimento ai "livelli unitari di fruizione del diritto allo studio", che sembrerebbe evocare la competenza statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera m), Cost., giacché, come risulta dallo stesso art. 1 del d.P.R. n. 233 del 1998, le finalità del "dimensionamento ottimale" delle scuole non riguardano i livelli essenziali del diritto allo studio, che potrebbero rilevare soltanto rispetto all'unico fine "di offrire alle comunità locali una pluralità di scelte, articolate sul territorio, che agevolino l'esercizio del diritto all'istruzione", nel senso di non porre limiti minimi rigidi che potrebbero lasciare sprovviste di scuole vaste aree, scarsamente abitate, con conseguente difficoltà per l'esercizio del diritto. Ma questa stessa esigenza, soggiunge la Regione, "concorre a fondare la competenza amministrativa regionale, nel senso che la definizione dei parametri dimensionali deve tener conto delle particolarità regionali, in relazione alla densità abitativa, all'età degli abitanti, alle condizioni di viabilità, ecc." (art. 21, comma 3, della n. 59 del 1997); competenza, del resto, già prevista dall'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 233 del 1998.

In definitiva, ad avviso della difesa regionale, la stessa normativa statale già tiene conto dell'opportunità che le dimensioni delle scuole siano definite a livello locale e sarebbe "paradossale che, dopo la riforma del Titolo V e l'attribuzione costituzionale alle Regioni di competenza in materia di istruzione, venga contestata una norma che ribadisce il sistema vigente"; in termini analoghi, peraltro, si sarebbe anche espressa questa Corte con la recente sentenza n. 13 del 2004.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale di talune disposizioni della legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2003, n. 12 (Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro).

È denunciato, anzitutto, l'art. 7, comma 5, il quale prevede che, ai fini della qualificazione delle risorse umane, "sono concessi assegni di studio da destinare al personale della formazione professionale, nonché al personale della scuola che si avvalga del periodo di aspettativa di cui all'art. 26, comma 14, legge 23 dicembre 1998 n. 448". Secondo il ricorrente sarebbero violati gli artt. 117, terzo comma, 3 e 97, primo comma, Cost., perché l'incentivo previsto dalla legge regionale altererebbe il principio fondamentale enunciato dalla legge statale, secondo il quale è consentito "un periodo di aspettativa non retribuita della durata massima di un anno scolastico ogni dieci anni". Verrebbe in tal modo a deter-

minarsi una irragionevole disparità di trattamento tra i dipendenti scolastici e sarebbe pregiudicato il buon andamento della pubblica amministrazione.

Un'altra censura investe l'art. 9, comma 3, il quale disciplina l'istituto dell'"alternanza scuola-lavoro", che avrebbe una valenza generale e che rientrerebbe nella competenza in materia di norme generali sull'istruzione, riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *n*), ed esercitata, nella specie, con l'art. 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), il quale indica i principi e i criteri direttivi che il legislatore statale delegato deve rispettare in tema di "alternanza scuola-lavoro".

Analogamente si argomenta in relazione alle censure che riguardano l'art. 17, che definisce le finalità della scuola dell'infanzia, e l'art. 41, che fornisce la definizione "dell'educazione degli adulti" e delle relative attività. Anche in questi casi sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost., giacché, da un lato, la finalità dei percorsi del sistema dell'istruzione sarebbe oggetto delle norme generali sull'istruzione, là dove è l'art. 2, comma 1, lettera *e*), della citata legge n. 53 del 2003 ad occuparsi specificamente della scuola dell'infanzia; dall'altro, l'educazione degli adulti, finalizzata al rilascio di titoli di studio, atterrebbe all'ambito dell'istruzione e la relativa definizione rientrerebbe anch'essa nell'ambito riservato alla legislazione statale.

È poi denunciato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., l'art. 26, comma 2, che introduce nel sistema formativo norme in materia di integrazione tra i sistemi dell'istruzione e della formazione professionale, ledendo – secondo l'Avvocatura – il "diritto al riconoscimento dei crediti ed al passaggio tra i sistemi per tutti gli studenti che provengono da percorsi non integrati".

Viene infine censurato l'art. 44, comma 1, lettera *c*), il quale stabilisce che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approvi, tra l'altro, i "criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche". Secondo il ricorrente, anche nel caso di specie vi sarebbe la violazione della competenza esclusiva statale a dettare le norme generali sull'istruzione.

2. - Nessuna delle questioni sollevate con il ricorso è fondata.

3. - La prima denuncia investe l'art. 7, comma 5, nella parte in cui prevede in favore del personale scolastico, che si avvalga del periodo di aspettativa di cui all'art. 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998, la possibilità di usufruire di assegni di studio alle condizioni e secondo le modalità definite con atto della Giunta regionale, nell'ambito degli indirizzi approvati dal Consiglio regionale. Ad avviso del ricorrente, la disposizione contrasterebbe con gli artt. 117, terzo comma, 3 e 97, primo comma, Cost., giacché l'incentivo ivi previsto contravverrebbe al principio fondamentale posto dal citato art. 26, comma 14, secondo cui "i docenti e i dirigenti scolastici che hanno superato il periodo di prova possono usufruire di un periodo di aspettativa non retribuita della durata massima di un anno scolastico ogni dieci anni"; per di più, nella prospettazione del ricorrente, si verrebbe a determinare anche una disuguaglianza "fra situazioni identiche dei dipendenti scolastici, disarticolando il buon andamento della pubblica amministrazione".

La menzionata disposizione di legge statale, invocata come principio fondamentale della materia dell'istruzione, introduce un'ulteriore ipotesi di aspettativa in favore del personale

scolastico che si aggiunge a quelle già previste dall'art. 24 del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del 4 agosto 1995, ora riprodotto dall'art. 18 del CCNL del 24 luglio 2003. Il comma 1 del citato art. 18 regola l'aspettativa per motivi di famiglia, rinviando a quanto già stabilito dagli artt. 69 e 70 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3. Il successivo comma 2 prevede che l'aspettativa possa essere concessa anche per motivi di studio, ricerca o dottorato, nonché per incarichi e per borse di studio, richiamando l'art. 453 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297. Il comma 3 del medesimo art. 18 del CCNL 2003 si occupa infine dell'aspettativa per un anno scolastico, a domanda e senza assegni, per motivi di lavoro e cioè "per realizzare, nell'ambito di un altro comparto della pubblica amministrazione, l'esperienza di una diversa attività lavorativa o per superare un periodo di prova". È in questo quadro normativo che si colloca appunto l'art. 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998, il quale facoltizza i docenti ed i dirigenti scolastici ad usufruire di un periodo di aspettativa non retribuita della durata massima di un anno scolastico ogni dieci anni, stabilendo che "per i detti periodi i docenti e i dirigenti possono provvedere a loro spese alla copertura degli oneri previdenziali".

L'aspettativa in esame, diversamente dagli altri casi, non è dunque vincolata ad una specifica finalità (esigenze di famiglia, di studio o di lavoro) e il personale scolastico (docente e dirigente) in ruolo (e cioè che abbia superato il periodo di prova) può usufruirne senza allegare motivazione alcuna. Inoltre, rispetto alle ipotesi di aspettativa per motivi di studio, in quella regolata dal comma 14 dell'art. 26 è escluso che nell'anno di astensione lavorativa possa godersi della retribuzione, sicché il periodo trascorso in aspettativa non può asciversi a servizio d'istituto. Del resto, la norma è chiara nello stabilire che sono gli stessi beneficiari a provvedere, ove lo ritengono, alla copertura degli oneri previdenziali.

Il principio fondamentale che pone la disposizione di legge statale è quindi quello della facoltà, concessa al personale scolastico ogni dieci anni di servizio, di fruire di un periodo annuale di aspettativa non retribuita, senza dover allegare alcun particolare motivo.

Il censurato comma 5 dell'art. 7 della legge regionale n. 12 del 2003 non introduce una ulteriore fattispecie di aspettativa, ma prevede il beneficio di assegni di studio, alle condizioni e con le modalità definite con atto della Giunta regionale, nell'ambito degli indirizzi approvati dal Consiglio regionale, per il solo personale che, in conformità della normativa statale, si sia avvalso del periodo di aspettativa di cui all'art. 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998. Gli assegni non costituiscono in ogni caso retribuzione, né il periodo di aspettativa può essere computato nel servizio di istituto. Il fine della disposizione, come si desume dai commi che la precedono (commi 1 e 2), è soltanto quello di sostenere le "attività di qualificazione", "nel rispetto delle competenze generali dello Stato in materia di formazione iniziale dei docenti del sistema nazionale di istruzione e dei relativi titoli abilitanti, nonché delle materie riservate alla contrattazione".

In definitiva, la finalità di elevazione professionale del personale scolastico viene perseguita dalla norma censurata senza scalfire il principio fondamentale invocato dallo Stato. Inoltre, poiché la disciplina dell'aspettativa posta dall'art. 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998, continua a trovare applicazione nei confronti di tutto il personale docente e dirigente della scuola, è da escludere che la disposizione denunciata contrasti con i principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

4. - È poi censurato l'art. 9, comma 3, che riguarda l'istituto dell'"alternanza scuola-lavoro", definito come "modalità didattica, non costituente rapporto di lavoro, realizzata

nell'ambito dei percorsi di istruzione o di formazione professionale, anche integrati, quale efficace strumento di orientamento, preparazione professionale e inserimento nel mondo del lavoro".

Secondo l'Avvocatura, la disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost., giacché l'istituto dell'"alternanza scuola-lavoro" avrebbe portata generale e dovrebbe formare oggetto delle norme generali sull'istruzione, conformandosi, in particolare, all'art. 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53.

In effetti, è proprio con l'articolo testé citato che è stata dettata la disciplina generale dell'istituto dell'"alternanza scuola-lavoro", rivolto agli studenti che hanno compiuto il quindicesimo anno di età e dunque ancora in obbligo scolastico, giacché rimane fermo quanto già previsto dall'art. 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196 (Norme in materia di promozione dell'occupazione) e cioè l'"alternanza tra studio e lavoro", attraverso iniziative di tirocini pratici e *stages*, a favore di soggetti che hanno già assolto l'obbligo scolastico.

L'"alternanza scuola-lavoro" è, come si afferma nel menzionato art. 4, "modalità di realizzazione del percorso formativo progettata, attuata e valutata dall'istituzione scolastica e formativa in collaborazione con le imprese, con le rispettive associazioni di rappresentanza e con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, che assicuri ai giovani, oltre alla conoscenza di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro". Per la sua realizzazione è prevista, appunto, l'alternanza di periodi di studio e di lavoro, sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa, attraverso convenzioni da stipularsi con soggetti appartenenti al settore produttivo o con enti pubblici e privati, ivi inclusi quelli del terzo settore, "disponibili ad accogliere gli studenti per periodi di tirocinio che non costituiscono rapporto individuale di lavoro". Si stabilisce, inoltre, che "le istituzioni scolastiche, nell'ambito dell'alternanza scuola-lavoro, possono collegarsi con il sistema dell'istruzione e della formazione professionale ed assicurare, a domanda degli interessati e d'intesa con le Regioni, la frequenza negli istituti d'istruzione e formazione professionale di corsi integrati che prevedano piani di studio progettati d'intesa fra i due sistemi, coerenti con il corso di studi e realizzati con il concorso degli operatori di ambedue i sistemi".

Dalle disposizioni sommariamente passate in rassegna emerge con chiarezza come l'"alternanza scuola-lavoro", secondo l'ispirazione della legge di delegazione n. 53 del 2003, che peraltro riprende in parte principi già presenti nella precedente legislazione (la citata legge n. 196 del 1997, l'art. 68 della legge del 17 maggio 1999, n. 144 e la legge del 10 febbraio 2000, n. 30, poi abrogata dalla stessa legge di delegazione), costituisca uno degli elementi centrali del sistema integrato istruzione/formazione professionale, in armonia con orientamenti invalsi in ambito comunitario, nel quale si è andata rafforzando sempre più una politica indirizzata alla riqualificazione dell'istruzione e della formazione professionale quale fattore di sviluppo e di coesione sociale ed economica (da ultimo si veda la risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione sul progetto di programma di lavoro dettagliato per il seguito alla relazione circa gli obiettivi concreti dei sistemi di istruzione e formazione, 6 febbraio 2002). Non è un puro accidente se fra i tre obiettivi prioritari dei fondi strutturali europei vi sia proprio quello di "favorire l'adeguamento e l'ammmodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione" (art. 1 del regolamento CE 1260 del 1999).

In questo quadro più generale la norma denunciata, lungi dal contrastare con quanto stabilito dalla legge statale, si limita a ripeterne sinteticamente il contenuto definitorio, senza porre principi o regole ulteriori. L'art. 9, comma 3, della legge regionale n. 12 del 2003 non intende, dunque, mettere in discussione la competenza statale nel definire gli istituti generali e fondamentali dell'istruzione, i quali vengono soltanto assunti a base della legislazione regionale, come, del resto, è reso esplicito dall'art. 1, comma 2, della medesima legge regionale, secondo il quale la Regione assume "l'ordinamento nazionale dell'istruzione a fondamento della presente legge e indirizza le proprie azioni alla qualificazione nel territorio regionale del sistema nazionale di istruzione, ed in particolare della scuola pubblica, come definito dalla legislazione nazionale".

5. - Sono denunciati gli artt. 17 e 41, concernenti, rispettivamente, le "finalità della scuola dell'infanzia" e la definizione "dell'educazione degli adulti". Anche nei casi ora all'esame, come in quello appena scrutinato, è dedotta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., sebbene le censure non prospettino un contrasto diretto tra le disposizioni impugnate e quelle dettate dallo Stato quali norme generali sull'istruzione.

Le censure sono però infondate in base a considerazioni analoghe a quelle svolte al punto 4.

5.1. - Quanto alla denuncia dell'art. 17, la norma statale evocata nel ricorso è l'art. 2, comma 1, lettera e), della legge delega n. 53 del 2003, con cui si delinea il percorso formativo della scuola dell'infanzia, di durata triennale, come volto "all'educazione e allo sviluppo affettivo, psicomotorio, cognitivo, morale, religioso e sociale delle bambine e dei bambini promuovendone le potenzialità di relazione, autonomia, creatività, apprendimento, e ad assicurare un'effettiva eguaglianza delle opportunità educative". La medesima disposizione precisa, altresì, che la scuola dell'infanzia contribuisce, nel rispetto della primaria responsabilità educativa dei genitori, "alla formazione integrale delle bambine e dei bambini e, nella sua autonomia e unitarietà didattica e pedagogica, realizza la continuità educativa con il complesso dei servizi all'infanzia e con la scuola primaria". Definizioni e finalità, queste, che si ritrovano, del resto, anche nell'art. 1 del successivo d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, recante "Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53". Né è senza rilievo, d'altronde, che la stessa legge n. 53 del 2003, all'art. 2, lettera d), richiami anche per la scuola dell'infanzia il concetto di sistema educativo composto dall'istruzione e dalla formazione.

Nel contesto descritto, la disposizione denunciata non fa altro che modularsi su quanto già disciplinato dalla legge statale, senza porre in discussione la competenza dello Stato nel definire gli istituti generali e fondamentali sull'istruzione, che, come tali, sono assunti a base della legislazione regionale, volta a perseguire la generalizzazione della scuola dell'infanzia "anche tramite mezzi propri, aggiuntivi a quelli statali, destinati in particolare all'estensione dell'offerta scolastica e alla sua qualificazione, per promuovere le potenzialità di autonomia, creatività, apprendimento dei bambini e per assicurare un'effettiva uguaglianza delle opportunità educative". Ove, poi, nel comma 2 dello stesso art. 17 vengono specificamente rammentate le finalità di tale percorso formativo, nessun contrasto è dato ravvisare rispetto alla legge di delega n. 53 – e del resto esso neanche viene dedotto dal ricorrente – giacché la norma sottoposta a scrutinio ne assume i contenuti stabilendo che la scuola

dell'infanzia "concorre all'educazione e allo sviluppo del bambino nel rispetto delle identità individuali, culturali e religiose".

In definitiva, l'art. 17 si propone non già di fornire la definizione del percorso della scuola dell'infanzia, bensì di predisporre, nell'ambito di quanto stabilito dalla legge statale e in forza delle competenze regionali in materia di istruzione, interventi a supporto di un'offerta formativa in un settore, quale è quello dell'istruzione per l'infanzia, nel quale sono più che mai direttamente coinvolti i principi costituzionali che riguardano l'educazione e la formazione del minore (artt. 2, 29, 30 e 31 Cost.).

5.2. - Quanto alla censura che investe l'art. 41 sulla "educazione degli adulti", va osservato che la legge delega del 2003 prevede genericamente, all'art. 2, comma 1, lettera a), che "è promosso l'apprendimento in tutto l'arco della vita e sono assicurate a tutti pari opportunità di raggiungere elevati livelli culturali e di sviluppare le capacità e le competenze, attraverso conoscenze e abilità, generali e specifiche, coerenti con le attitudini e le scelte personali, adeguate all'inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro, anche con riguardo alle dimensioni locali, nazionale ed europea".

In tale ambito si innesta la legge regionale impugnata che, con l'art. 40, rende palese la finalità del suo intervento, rivolto a promuovere "l'apprendimento delle persone per tutta la vita, quale strumento fondamentale per favorirne l'adattabilità alle trasformazioni dei saperi nella società della conoscenza, nonché per evitare l'obsolescenza delle competenze ed i rischi di emarginazione sociale" (comma 1); stabilendo a questo fine che un tale apprendimento si viene a realizzare "nei sistemi dell'istruzione e della formazione professionale, nel lavoro e nell'educazione non formale attraverso offerte flessibili e diffuse sul territorio, nonché con il ricorso alla formazione a distanza ed alle tecnologie innovative". È poi il denunciato art. 41, nel solco di quanto già genericamente previsto dalla disciplina statale, a specificare i contenuti dell'"educazione degli adulti", che ricomprende le "opportunità formative, formali e non formali, rivolte alle persone, aventi per obiettivo l'acquisizione di competenze personali di base in diversi ambiti, di norma certificabili, e l'arricchimento del patrimonio culturale". E tramite siffatto percorso formativo si intende favorire: "a) il rientro nel sistema formale dell'istruzione e della formazione professionale; b) la diffusione e l'estensione delle conoscenze; c) l'acquisizione di specifiche competenze connesse al lavoro o alla vita sociale; d) il pieno sviluppo della personalità dei cittadini". A ciò si aggiunge, inoltre, il sostegno alle "iniziative di recupero e di reinserimento nel percorso scolastico e formativo di tutti coloro che non hanno conseguito la licenza media" (comma 3).

La normativa testé richiamata si pone in linea, dunque, con le finalità individuate dalla legge delega del 2003 ed altresì con quelle prefigurate in ambito comunitario dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 e, successivamente, precisate dalla relazione del Consiglio (Istruzione) sugli obiettivi futuri e concreti dei sistemi di istruzione e di formazione, del 14 febbraio 2001, nella quale si evidenzia, tra l'altro, la necessità di un "apprendimento lungo tutto l'arco della vita attraverso i tradizionali percorsi di istruzione e formazione o nel quadro dell'apprendimento basato sul lavoro". Ed è in tale contesto che viene appunto a collocarsi il denunciato art. 41, la cui disciplina, senza contrastare con quanto stabilito dalla legge statale, si muove sul versante del sostegno all'acquisizione o al recupero di conoscenze necessarie o utili per il reinserimento sociale e lavorativo e, dunque, in un am-

bito riconducibile a quello affidato alla competenza regionale in materia di istruzione e formazione professionale.

6. - Con la denuncia dell'art. 26, comma 2, si prospetta la violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.), giacché la disposizione, nell'introdurre nel sistema formativo norme in materia di integrazione tra i sistemi dell'istruzione e formazione professionale, recherebbe la lesione "del diritto al riconoscimento dei crediti ed al passaggio tra i sistemi per tutti gli studenti che provengono da percorsi non integrati".

Per meglio comprendere il senso della censura è opportuno rammentare che l'art. 26 della legge regionale n. 12 del 2003, inserito nella sez. III, rubricata "Integrazione fra l'istruzione e la formazione professionale", stabilisce, al comma 1, che: "Nel quadro del sistema formativo, al fine di realizzare un positivo intreccio tra apprendimento teorico e applicazione concreta, tra sapere, saper fare, saper essere e sapersi relazionare, di sostenere lo sviluppo della cultura tecnica, scientifica e professionale, nonché di consentire l'assolvimento dell'obbligo formativo di cui all'art. 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144 [...], la Regione e gli enti locali promuovono l'integrazione tra l'istruzione e la formazione professionale attraverso interventi che ne valorizzano gli specifici apporti". A questo fine il denunciato comma 2 dispone: "Tale integrazione rappresenta la base per il reciproco riconoscimento dei crediti e per reali possibilità di passaggio da un sistema all'altro al fine di favorire il completamento e l'arricchimento dei percorsi formativi per tutti".

L'integrazione tra istruzione e formazione professionale è però oggetto, a sua volta, della disciplina recata dalla legge n. 53 del 2003, all'art. 2, lettere c), g), h) ed i).

Ciò posto, va osservato che la censura dello Stato, pur non evocando una lesione del riparto delle attribuzioni ed anzi presupponendo che in materia sussista comunque la competenza legislativa regionale, tuttavia muove, implicitamente ma con evidenza, dall'asserito contrasto della norma regionale impugnata con quanto previsto in materia dalla legge delega del 2003. E difatti la norma generale sull'istruzione dettata dallo Stato (art. 2, lettera i) è che, essendo assicurata la possibilità di cambiare indirizzo all'interno del sistema dei licei, nonché di passare dal sistema dei licei al sistema dell'istruzione e della formazione professionale, e viceversa, "la frequenza positiva di qualsiasi segmento del secondo ciclo comporta l'acquisizione di crediti certificati che possono essere fatti valere, anche ai fini della ripresa degli studi eventualmente interrotti, nei passaggi tra i diversi percorsi di cui alle lettere g) e h)". Ed è sempre la normativa statale, di rango regolamentare, sebbene da adottarsi con l'intesa delle Regioni, a definire gli *standard* minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per i passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici (si veda l'art. 7, comma 1, lettera c, della legge n. 53 del 2003).

Proprio alla luce di quanto evidenziato è da escludersi che il significato della disposizione regionale denunciata sia quello di inibire o rendere più difficile il passaggio tra i sistemi di istruzione e formazione professionale agli studenti che provengono da percorsi non integrati. L'art. 26, comma 2, inserendosi coerentemente nel corpo della legge regionale n. 12 del 2003, non postula che soltanto all'interno del sistema integrato sussista il riconoscimento di crediti, né preclude l'adesione al sistema integrato a chiunque sia in possesso dei requisiti necessari. Il senso da ascriversi alla norma è soltanto quello di individuare, come

base preferibile per il riconoscimento e per reali, e non solo teoriche, possibilità di passaggio, proprio l'istituto dell'integrazione dei sistemi, senza perciò eliminare altre forme legali di riconoscimento e, specialmente, di crediti.

La disposizione denunciata si sottrae, dunque, alla censura mossa con il ricorso.

7. - Infondata è anche l'ultima censura, quella che investe l'art. 44, comma 1, lettera *c*), il quale, nello stabilire che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approvi, tra l'altro, i "criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche", si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost. Infatti, ad avviso del ricorrente, anche la disciplina concernente criteri, metodi e presupposti, per riconoscere ed attuare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, "non potendo disgiungersi dal fine di assicurare comunque livelli unitari di fruizione del diritto allo studio ed individuare elementi comuni al sistema scolastico nazionale", rientrerebbe tra le norme generali sull'istruzione.

Come già affermato da questa Corte con la sentenza n. 13 del 2004, l'ampio decentramento delle funzioni amministrative delineato dalla legge del 15 marzo 1997, n. 59 ed attuato con il decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 112, ha visto delegare importanti e nuove funzioni alle Regioni, fra cui anzitutto quelle di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale (art. 138, comma 1, lettera *a*), e di programmazione della rete scolastica (art. 138, comma 1, lettera *b*). Ed è in tale quadro che il d.P.R. del 18 giugno 1998, n. 233 ha disposto, all'art. 3, comma 1, che: "I piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche previsti dall'art. 21, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, al fine dell'attribuzione dell'autonomia e personalità giuridica, sono definiti in conferenze provinciali di organizzazione della rete scolastica, nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali, riferiti anche agli ambiti territoriali, preventivamente adottati dalle regioni".

Sicché, proprio alla luce del fatto che già la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 "abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita" (così ancora la sentenza n. 13 del 2004).

Contrariamente quindi a quanto dedotto con la censura, la disposizione denunciata è da ascrivere all'esercizio della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di istruzione, riguardando in particolare il settore della programmazione scolastica.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5; 9, comma 3; 17; 26, comma 2; 41 e 44, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2003, n. 12 (Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro), sollevate dal Presidente

del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera *n*), e terzo comma, Cost. e in relazione ai principî fondamentali dettati dallo Stato nella materia dell'istruzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2005.

F.to:
Carlo MEZZANOTTE, Presidente e Redattore
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2005.

Il Direttore della Cancelleria
F.to: DI PAOLA

La distribuzione delle funzioni legislative fra Stato e Regioni nel settore dell'istruzione nelle primie pronunce della Corte Costituzionale.

Laura Paolucci

1) La distribuzione delle funzioni legislative in materia di istruzione e formazione professionale nella Costituzione del 1947 - 2) Caratteri essenziali della riforma costituzionale del 2001 - 3) Le materie attinenti all'istruzione" oggetto di legislazione esclusiva dello Stato e di legislazione concorrente fra Stato e Regioni - 4) Le prime pronunce della Corte Costituzionale: un difficile equilibrio tra statalismo unificante e regionalismi differenziati

1. La distribuzione delle funzioni legislative in materia di istruzione e formazione professionale nella Costituzione del 1947

Per meglio comprendere il senso delle pronunce della Corte Costituzionale che toccano beni primari della società, fra i quali è l'istruzione, è opportuno premettere qualche cenno tanto sulla riforma costituzionale avvenuta con la legge cost. n. 3/ 2001 quanto, prima ancora, sull'assetto costituzionale vigente fino a quel momento.

Usando parole altrui (Cavaliere 2001, 200), nel sistema delineato dalla Costituzione del 1947 "la competenza legislativa generale appartiene allo Stato. In base alla Costituzione e agli statuti speciali, le regioni possono esercitare, esclusivamente nelle materie loro tassativamente loro attribuite, vari tipi di potestà legislativa, che si differenziano l'uno dall'altro in base ai limiti ai quali ciascuno è sottoposto.

Seguendo l'impostazione comunemente accettata in dottrina e giurisprudenza, va presa in considerazione in primo luogo, la *potestà legislativa c.d. primaria o piena*, riconosciuta solamente alle regioni ad autonomia speciale e alle province autonome, che è confinata all'esterno delle materie, da un lato dai limiti di merito (interesse nazionale e interessi delle altre regioni), dall'altro da limiti di legittimità (norme fondamentali delle leggi statali di riforma economico-sociale; obblighi internazionali; principi generali dell'ordinamento giuridico).

Il secondo tipo di *potestà legislativa, c.d. concorrente o ripartita*, è riconosciuto sia alle regioni differenziate sia a quelle di diritto comune, e si caratterizza per il fatto di essere sottoposto, oltre che ai limiti di cui sopra, anche a un limite interno alle materie, rappresentato dai principi fondamentali stabiliti per ciascuna materia dalle leggi dello Stato.

Accanto alle due sopradescritte, vanno ancora considerate la *potestà regionale c.d. attuativa* e quella *integrativa-attuativa* di leggi statali. Loro tramite le regioni possono dare svolgimento senza contraddirle a leggi statali, adattandole alle specifiche condizioni locali.

A concretizzare i limiti della potestà legislativa delle regioni, previsti a livello costituzionale, è il legislatore statale ordinario, anche con riguardo all'interesse nazionale. Anzi, che come criterio di giudizio sull'uso della discrezionalità legislativa delle regioni, il limite di merito è stato infatti frequentemente utilizzato – con l'avallo della giurisprudenza costituzionale – quale presupposto giustificativo di leggi statali, che in nome dell'interesse nazionale effettuano, nell'ambito delle materie assegnate alle regioni "ritagli" di competenze a favore dello Stato e a scapito delle regioni.

Ancora, è stato il legislatore statale a introdurre anche un altro limite, che inizialmente

era destinato a circoscrivere l'autonomia delle regioni sul piano delle funzioni amministrative, ma che poi ha finito per estendersi alla potestà legislativa. Si tratta del limite derivante dallo svolgimento di una funzione, c.d di indirizzo e di coordinamento, il cui scopo è di tutelare le esigenze di carattere unitario e il cui esercizio, di conseguenza, è riservato allo Stato. Malgrado sia previsto solo da leggi ordinarie e non sia contemplato espressamente dalla Costituzione, il potere statale di indirizzo e coordinamento gode tuttavia – secondo la consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale – di un sicuro, anche se implicito, riconoscimento costituzionale. Sempre stando all'insegnamento della Corte, questo limite va applicato indistintamente “a tutta la cerchia degli enti autonomi”, vale a dire non solo alle regioni di diritto comune, ma anche alle regioni a statuto differenziato e alle province autonome”.

In questo sistema di ordine generale, l'unica funzione legislativa attribuita alle regioni in materia di istruzione, è di tipo concorrente in materia di “istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica”

È stato efficacemente notato che “la Costituzione repubblicana non ha segnato significative discontinuità sul terreno dell'organizzazione amministrativa della scuola. Essa non ha direttamente inciso sulla concezione pre-costituzionale dell'istruzione come funzione primaria dello Stato (fatta propria dal R.d.l. n. 3721/1859 c.d. legge Casati) e, dunque, sulla configurazione del sistema scolastico come parte essenziale dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato” (Poggi 2002, 3). L'esigenza di unificazione culturale, che affianca quella dell'unità politica, si realizza “attraverso la via, tutto sommato più semplice, della statizzazione del sistema d'istruzione” (Pajno, Chiosso, Bertagna 1997, 38).

Ancora efficacemente si è notato come “il modello è passato, senza soluzione di continuità, anche attraverso la Costituzione repubblicana e, sino all'avvio delle riforme degli anni Novanta, si è tradotto in un'amministrazione strutturata in maniera gerarchica e articolata in tre gradi: organi dell'amministrazione scolastica centrale (Ministero della Pubblica Istruzione e Consiglio Superiore della P.I.); organi dell'amministrazione scolastica periferica (Sovrintendente scolastico, Provveditorato agli Studi, Consiglio scolastico provinciale e Consiglio scolastico distrettuale); organi preposti alle singole scuole o istituti (Direttori didattici per le scuole elementari, Presidi per le scuole medie)” (Poggi 2002, 776).

Questo modello di organizzazione dell'istruzione, sottesa alla Costituzione repubblicana, governa ovviamente anche la legislazione ordinaria fino alle riforme degli anni '90 (L. n. 59/1997; D.lgs. n. 112/1998; D.Lgs. n. 300(1999), le quali, a costituzione invariata, hanno mutato l'organizzazione statale decentrandone i centri decisionali: nel più ampio contesto di detta riforma, si inserisce l'attribuzione di personalità giuridica e di una più ampia autonomia amministrativa alle istituzioni scolastiche statali, attuata tramite l'art. 21 L. n. 59/1997 ed il D.P.R. n. 275/1999.

2. Caratteri essenziali della riforma costituzionale del 2001

L'assetto sopra ricordato relativo alla distribuzione delle funzioni legislative tra Stato e Regioni è rivoluzionato dalle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione dalla l. cost. 18/10/2001, n. 3.

La prima significativa modifica è rappresentata dal rovesciamento della “prospettiva enumerativa” (così, Aquili, 2003 2) adottata nel 1947: se in quel sistema la supremazia del legislatore statale risultava evidente solo che si consideri il principio di tassatività che as-

sisteva l'elencazione delle materie di legislazione regionale, il nuovo Titolo V della Costituzione, dopo avere affermato un vero e proprio "riparto" di competenze legislative ponendo sullo stesso piano il legislatore statale e quello regionale ("*la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni*": art. 117, comma 1), attribuisce ora al primo competenza legislativa riferita a materie determinate tassativamente individuate ("*lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie*:" art. 117, comma 2) ed alle seconde una competenza legislativa residuale ("*spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia che non sia espressamente riservata alla legislazione dello Stato*": art. 117, comma 4). Il sistema è completato poi con l'attribuzione allo Stato ed alle regioni di una competenza legislativa concorrente in determinate materie.

In sostanza, con riferimento alla "spartizione della funzione legislativa:"

lo Stato ha competenza legislativa esclusiva nelle sole materie tassativamente indicate dall'art. 117, comma 2 (*legislazione esclusiva*);

Stato e regioni hanno competenza legislativa concorrente nelle materie indicate nell'art. 117, comma 3 (*legislazione concorrente*): in tal caso spetta allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali;

spetta alle regioni la potestà legislativa in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione statale (*legislazione residuale*).

Con riferimento ai limiti alla potestà legislativa, l'art. 117 ne individua due di ordine generale, che vincolano tanto la legislazione statale quanto quella regionale: si tratta del rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, comma 1).

A questi limiti si accompagna, sempre con riferimento ad entrambi i legislatori, il limite di ordine specifico dato dalla materia (Pinelli 2001, 194).

Molti sono gli aspetti problematici dati dalla nuova formulazione dell'art. 117 Cost., che la dottrina non ha mancato di sottolineare.

Si osservi.

Un **primo problema** concerne l'eliminazione di qualsiasi riferimento al limite dell'interesse nazionale e delle altre regioni (artt. 117 e 127 Cost.): si è sostenuta la non necessità della sopravvivenza di tale limite, essendo stata ogni esigenza di unitarietà di normativa fatta confluire e tradotta in specifiche riserve di competenza allo Stato (con riferimento alla competenza legislativa esclusiva e con riferimento alla riserva del potere di determinazione dei principi fondamentali nella competenza concorrente).

Sotto questo profilo, vanno segnalate le sentenze (n. 303 e 307 del 2003; 6 del 2004) con le quali la Corte Costituzionale, dopo avere negato la riproduzione nel nuovo ordinamento della vecchia formula dell'"interesse nazionale", ha affermato che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza possono condurre all'assorbimento verso l'altro delle funzioni amministrative e della correlativa potestà legislativa.

Proseguendo su tale scia, con sentenza n. 31/2005, resa in tema di ricerca scientifica e tecnologica (che il nuovo art. 117 Cost, attribuisce alla competenza concorrente), la Corte, dopo avere ribadito (sentenza n. 423 del 2004) che la ricerca scientifica deve essere considerata non solo una "materia", ma anche un "valore" costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), ha ritenuto ammissibile un intervento "autonomo" statale in relazione alla disciplina delle "istituzioni di alta cultura, università ed accademie", che "hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato" (art. 33,

sesto comma, Cost.). Detta norma ha, infatti, previsto una “riserva di legge” statale (sentenza n. 383 del 1998), che ricomprende in sé anche quei profili relativi all’attività di ricerca scientifica che si svolge, in particolare, presso le strutture universitarie (art. 63 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, recante “Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica”).

Al di fuori di questo ambito lo Stato conserva, inoltre, una propria competenza in relazione ad attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurarne un migliore espletamento, sia organizzando direttamente le attività di ricerca, sia promuovendo studi finalizzati (cfr. sentenza n. 569 del 2000).

Infine, il legislatore statale può sempre, nei casi in cui sussista “la potestà legislativa concorrente nella “materia” . . . , non solo ovviamente fissare i principi fondamentali, ma anche attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolarne al tempo stesso l’esercizio – nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – mediante una disciplina che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini” (sentenze n. 31 del 2005; 6 del 2004; n. 303 del 2003).

Nel contempo, la Corte, non volendo essere il soggetto che opera per smantellare la riforma del Titolo V (Caravita 2003, 2), ha affermato la necessità di intesa fra Stato e regione ogni qualvolta vengano assorbite allo Stato, in modo proporzionale e ragionevole, funzioni non solo amministrative, ma anche legislative in nome della sussidiarietà (sent. 303).

Un **secondo ordine di problemi** è dato dal mantenimento del modello della competenza concorrente. Si è evidenziato come “nel vigore del precedente art. 117 Cost. il legislatore statale e la giurisprudenza costituzionale, al fine di evitare taluni inconvenienti che sarebbero potuti derivare nella pratica da una rigida affermazione del principio delle separazione delle competenze fra le fonti di Stato e regioni, hanno dato di tale principio una più flessibile e, per certi versi, “temperata” riformulazione [...] Ci si riferisce chiaramente all’introduzione del metodo della desunzione dei principi fondamentali dalla normativa statale vigente (legge n. 281/70) e alla legittimazione di una disciplina statale di dettaglio, avente carattere cedevole, nelle materie di legislazione concorrente (sent. N. 214/85 della Corte Costituzionale). Sul piano dell’operatività del limite dei principi fondamentali la competenza concorrente non pare essere destinata a caricarsi di un significato diverso da quello assunto nel vigore del precedente art. 117 Cost. (avendo infatti la Corte Costituzionale, nella recente sentenza n. 282 del 2002 ribadito il principio della desumibilità dei principi fondamentali in assenza di apposite leggi quadro), incertezze sussistono in ordine alla possibilità per il legislatore statale di continuare ad accompagnare i nuovi principi fondamentali con una transitoria normativa di dettaglio. Malgrado di non poco peso siano gli argomenti in favore del perpetuarsi del meccanismo della normativa statale cedevole [...], occorre rilevare che l’art. 117, comma III, Cost., definendo la potestà legislativa di tipo concorrente come una potestà spettante alle regioni “salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”, paia voler sottolineare, in modo certamente più deciso rispetto alla precedente formulazione costituzionale, che al legislatore statale è riservata soltanto la determinazione dei principi. La stessa Corte Costituzionale, nonostante non si sia ancora pronunciata in modo chiaro sul tema, sembrerebbe orientata (questo è ciò che si legge tra le righe delle sentenze n. 282 e 407 del 2002) a ritenere che il le-

gislatore statale non possa più intervenire, nelle materie di competenza concorrente, con una disciplina di dettaglio avente carattere cedevole (Aquilì 2003, 7 ss).

Un **terzo ordine di problemi**, certamente non meno problematico, è dato dalla formulazione delle materie.

Dalla lettura comparata delle materie elencate nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 Cost. emerge all'evidenza anche del non giurista come vi sia un'ampia "zona grigia" fra le une e le altre: e la "zona grigia" sta proprio nella identificazione di ciò che è rimesso alla potestà legislativa dello Stato e ciò che è rimesso alla potestà legislativa delle regioni.

Si è da più parti osservato (Falcon 2001, 5; Aquilì 2003, 5) come, accanto a materie in senso tecnico (dotate cioè di una identità oggettiva (quali il "sistema valutario" o la "legislazione elettorale"), l'elenco delle materie di competenza esclusiva statale contenga voci che si configurano come "*materie trasversali*", tali da legittimare il legislatore statale ad intervenire in molti o tutti i campi materiali, senza che possa dirsi violata la regola della competenza (si pensi alla materia della "politica estera e i rapporti internazionale dello Stato", alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", alle "norme generali sull'istruzione"). Con particolare riferimento alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e politici che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"(art. 117, comma 2, lett. m), si è ritenuto che più che di una materia si tratti in realtà di un limite di carattere generale e trasversale alla competenza legislativa regionale, da cui dipende la definizione del rapporto tra centro e periferia, tra principio di uguaglianza ed esigenze di differenziazione (Aquilì 2003, 12).

La stessa Corte Costituzionale, con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ha affermato (sentenza n. 282/02) che "non si tratta di una «materia» in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle".

In molti di questi casi, si tratta di "*competenze senza oggetto*" cioè di competenze chiamate a definire il proprio ambito di incidenza mediante il proprio esercizio (D'Atena 2003, 16).

La stessa dottrina rileva come l'elencazione delle materie contenuta nell'art. 117 Cost. presenti dimenticanze, evidenti errori materiali ed incongruenze.

Sotto il primo profilo, manca ad esempio il riferimento alla "circolazione stradale", materia che non potrebbe non essere rimessa al legislatore statale, vocata com'è all'incidenza sull'intero territorio nazionale.

Frutto di errore materiale sembra l'inclusione fra le materie di legislazione concorrente di materie dalla connotazione evidentemente nazionale ("il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia" o le "grandi reti di trasporto").

Molte incongruenze infine vengono segnalate come frutto di una scarsa valutazione d'impatto, così si è ritenuto essere per l'attribuzione alla competenza concorrente di materie quali "la ricerca scientifica e tecnologica", le "professioni", l'"alimentazione", "tutela e sicurezza del lavoro"; o per materie almeno in parte sovrapponibili incluse tanto nell'elenco delle materie di competenza esclusiva statale quanto nell'elenco delle materie di competenza concorrente, come è nel caso delle "norme generali sull'istruzione" o della "tutela dell'ambiente,

dell'ecosistema e dei beni culturali" (competenza statale esclusiva) e dell'"istruzione" o della "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" (spettante alla competenza concorrente, salva la riserva statale circa i "principi fondamentali" in materia).

Per cercare di risolvere le questioni indicate è stato suggerito in dottrina (D'Atena 2003, 20) l'utilizzazione del "criterio storico-normativo": "è infatti ragionevole ritenere che, qualora il legislatore costituzionale non abbia sentito il bisogno di offrire direttamente la definizione delle nozioni da esso impiegate, queste ultime siano attinte dalla normazione vigente all'epoca del suo intervento". Il criterio tuttavia non è in grado di operare, come osserva lo stesso autore, con riferimento alle "materie nuove", quali formule "senza storia" (come forse la "tutela e la sicurezza sul lavoro"), o con riferimento alle "materie non-materie", quelle cioè che individuano non l'oggetto della competenza, ma gli scopi che mediante essa vengono perseguiti, e che sono destinate ad incidere su settori diversi (come per la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", destinate ad incidere sull'istruzione, sulla sanità, ecc. o per la "tutela della concorrenza", destinate ad incidere sull'industria, sul commercio, sull'agricoltura, ecc.). A tale proposito la stessa Corte Costituzionale (sent. n. 282/2002 e n. 407/2002) ha già avuto occasione di affermare che la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" non identifica una materia in senso stretto, ma "una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie".

Più in generale, la stessa Corte ha poi affermato che per individuare i contenuti delle "materie" elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost., come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, utili elementi possono trarsi anche dalla normativa precedente la modifica stessa, considerata nelle sue sistemazioni e nelle sue valutazioni (cfr. sentenze n. 324 del 2003; n. 9 del 2004 e n. 26 del 2005).

Va a questo punto segnalata la l. 5 giugno 2003, n. 131 (cd. legge *la Loggia*) che detta "disposizioni per l'adeguamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3: con tale legge (adottata nella forma della legge ordinaria dello Stato) in particolare, ribadito il principio secondo cui la legislazione concorrente delle regioni è vincolata al rispetto dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti (art. 1, comma 3), il Governo viene delegato ad "adottare uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi di esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità" (art. 1, comma 4).

Sulla legittimità costituzionale di un simile procedimento, di cui peraltro si era cominciato a parlare sin da dopo l'approvazione della l. cost. 3 del 2001, cospicua parte della dottrina costituzionalista ha manifestato seri dubbi (si veda la ricognizione ricordata da Franco Bassanini, in AA.VV., *Legge "La Loggia" – Commento alla l. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, pag. 35 e ss.; si veda anche Aquili 2003, pag. 13 e ss.) sulla base di osservazioni di ordine strutturale: l'art. 76 Cost. che prevede, quale oggetto della legge delega, l'identificazione di "principi e criteri direttivi" cui la fonte delegata deve sottostare, impedirebbe che l'oggetto della delega sia costituito da principi, e cioè da disposizioni di natura uguale a quelle della norma delegante che dovrebbe guidarne la formulazione.

3. Le materie attinenti all'istruzione oggetto di legislazione esclusiva dello Stato e di legislazione concorrente fra Stato e Regioni

Nel panorama di carattere generale riassunto nel paragrafo precedente, è ora necessario "ritagliare" quanto più specificatamente riguarda l'istruzione.

Dispone l'art. 117 Cost., nel testo novellato, che:

spetta alla legislazione esclusiva dello Stato la competenza in ordine alle "norme generali sull'istruzione" (comma 2 lett. n);

spetta alla legislazione esclusiva dello Stato la competenza in ordine alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (comma 2, lett. m), essendo innegabile l'inclusione dell'istruzione fra i "diritti civili e sociali";

spetta alla legislazione concorrente di Stato e Regioni la competenza in ordine alla "istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale" (comma 3);

spetta alla legislazione residuale delle Regioni la competenza in ordine alla "istruzione e formazione professionale" (comma 4, nel combinato disposto con il comma 3).

Inoltre, nel quadro della facoltativa attribuzione alle regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia l'art. 116, comma 3, Cost., sempre nel testo novellato, consentirebbe allo Stato l'attribuzione alle regioni il trasferimento di funzioni nelle materie di legislazione concorrente e di alcune materie di legislazione esclusiva (tra cui anche le "norme generali sull'istruzione").

Il ricordato panorama normativo, pone una serie di nodi interpretativi che così vengono riassunti da un'attenta dottrina (Poggi 2002, 773):

il contenuto delle materie "istruzione e formazione professionale;

il significato della formula "norme generali sull'istruzione", sia in relazione al possibile meccanismo delineato dall'ultimo comma dell'art. 116, sia alla luce dell'analogia terminologia utilizzata nell'art. 33;

la latitudine della competenza statale esclusiva riguardante la "determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" in connessione, per quanto riguarda il settore specifico, con il sistema di garanzie previste nell'art. 34;

il significato complessivo della clausola di salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche"

In ordine a tali nodi interpretativi, la stessa dottrina afferma che la questione si sostanzia "nel verificare se la nuova normativa costituzionale delinea un diverso assetto di competenze e, più in particolare, se essa produca uno scarto, per difetto o per eccesso, rispetto al precedente assetto risultante dai trasferimenti operati dallo Stato sia verso le regioni (con il d.lgs. n. 112 del 1998), sia verso le istituzioni scolastiche autonome (con la l. n. 59 del 1997 e con i provvedimenti di attuazione della stessa). [...] gli interpreti sono sostanzialmente concordi nel ritenere che la nuova normativa costituzionale per un verso confermi gli assetti predefiniti dai trasferimenti operati nei confronti delle istituzioni scolastiche e, per altro verso, costituisca invece opportunità di rimediazione e precisazione della linea di trasferimenti operati verso l'ordinamento regionale con il d.lgs. n. 112 del 1998" (Barberio Corsetti 2001, 9; Bertagna 2001, 14).

Nel quadro costituzionale così riassunto, lo Stato ha emanato la l. 28 marzo 2003, n. 53 di delega al governo “per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale”.

Con riferimento agli aspetti meramente costituzionali e limitando dunque il discorso al piano dei rapporti ordinamentali fra enti coinvolti (Stato, regioni-enti locali ed istituzioni scolastiche), si è osservato (Poggi 2002, 773) che la legge delinea un assetto di competenze saldamente incentrato sull’asse Stato-Istituzioni scolastiche, piuttosto che su quello Stato-Regioni ed enti locali.

Ciò emerge in particolare dalla priorità attribuita nell’impianto complessivo (artt. 1 e 2 della legge) all’esercizio da parte dello Stato della competenza alla definizione delle norme generali sull’istruzione e sulla determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni; dalla scelta circa l’uso della fonte attuativa delle predette competenze, identificata in decreti legislativi (con riferimento alla prima materia) ed in regolamenti di delegificazione ex art. 17, secondo comma, L. 400/1988 (con riferimento alla seconda materia; dalla considerazione del sistema educativo come un sistema unico, indirizzato e coordinato dallo Stato.

In questo contesto, è previsto un ruolo regionale per l’emanazione dei decreti legislativi di cui si è detto (e non anche per l’emanazione dei regolamenti di delegificazione), i quali devono essere adottati previo intesa con la Conferenza Unificata (che unifica ex art. 8 L. n. 281 del 1997 per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane la Conferenza Stato-città ed autonomie locali con la Conferenza Stato-regioni) ed una quota riservata alle Regioni nella elaborazione dei piani di studio con riferimento agli aspetti di interesse specifico delle stesse (rispettivamente, artt. 1 e 2 lett. l).

Se, come detto, dal complesso delle disposizioni della legge emerge certamente la tendenza ad accentrare (o a mantenere l’accentramento) della funzione di governo del sistema di istruzione, va anche osservato, sempre rimanendo nella prospettiva dei rapporti fra ordinamenti, che la legge in questione incide astrattamente su materie appartenenti alla legislazione esclusiva dello Stato (le “norme generali sull’istruzione” e la “determinazione dei livelli minimi delle prestazioni”) e che, trattandosi di materie appartenenti alla “zona grigia” (la prima) o al novero delle “materie trasversali” la seconda (giusta quanto ricordato nel paragrafo precedente), occorre attendere l’emanazione delle disposizioni attuative (decreti legislativi e decreti di delegificazione) per valutare il futuro assetto dei rapporti fra centro e periferia in materia di istruzione nonché la compatibilità dell’assetto in concreto risultante con le norme costituzionali.

Con riferimento infine alla funzione legislativa concorrente (relativa ex art. 117, comma 3, Cost. all’“istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”), tanto la legge n. 53 del 2003 quanto la legge n. 131 del 2003 sembrano affermare che le regioni non possano attivare la propria competenza legislativa fino a che lo Stato non solo non abbia individuato i principi fondamentali, ma anche fino a che lo stesso non abbia determinato i livelli minimi delle prestazioni nelle materie (fra cui certamente l’istruzione) nelle quali siano interessati diritti civili e sociali.

4. Le prime pronunce della Corte Costituzionale: un difficile equilibrio tra statalismo unificante e regionalismi differenziati

Con la sentenza n. 13/2004 la Corte Costituzionale interviene per la prima volta dopo la riforma costituzionale del 2001 in materia di istruzione.

Le disposizioni oggetto del sindacato, su ricorso della Regione Emilia-Romagna, sono quelle contenute nell'art. 22, commi 3 e 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002).

La Corte afferma alcuni principi che vanno al di là del caso deciso, poichè cominciano a delineare la lettura «autentica» del quadro costituzionale sulla ripartizione di competenze tra Stato e Regione in materia di istruzione.

La prima questione ha investito l'art. 22, comma 3, nella parte in cui affida ad un organo statale il compito di distribuire, nell'ambito della Regione, il personale docente fra le varie istituzioni scolastiche. Ad avviso della Regione ricorrente questa disposizione non si limiterebbe ad imporre principi organizzativi in materia di istruzione, ma conterrebbe norme di dettaglio; essa lederebbe pertanto le attribuzioni legislative regionali in materia di istruzione, oggetto di potestà concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e violerebbe i principi di sussidiarietà ed adeguatezza di cui all'art. 118, primo comma, Cost.

La Corte ritiene fondata la questione, pur non ritenendo necessario definire interamente le sfere di applicazione rispettive di Stato e Regione ed il tipo di rapporto tra le «norme generali sull'istruzione» e i «principi fondamentali», le prime di competenza esclusiva dello Stato ed i secondi destinati a orientare le Regioni chiamate a svolgerli, nei limiti in cui nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, può ritenersi certo che rientra nell'ambito di competenza legislativa regionale la «programmazione delle rete scolastica». Infatti, «una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall'art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi. E la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sull'istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato; sicché, anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina». Pertanto, l'art. 117, terzo comma, Cost. impone che «la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome è compito del quale le Regioni non possono essere private».

L'applicazione pratica di tali principi viene differita nel tempo (secondo un meccanismo di «incostituzionalità ad effetto differito», già usata altre volte dalla corte costituzionale) a tutela della continuità del servizio, fino «a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche».

La Corte dichiara infine non fondata la seconda censura sollevata (relativa al 4° comma dello stesso art. 22), nella parte in cui detta disposizioni sull'orario di lavoro del personale ritenendo che tale disposizione non violi né le prerogative regionali né il principio di autonomia delle istituzioni scolastiche: secondo la Corte, infatti, «tale autonomia non può risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione, ma esige soltanto che a tali isti-

tuzioni siano lasciati adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare. E tali spazi non vengono illegittimamente compressi dalla disposizione censurata, che si limita ad affermare a favore dei docenti già in servizio il principio di preferenza nella assegnazione di ore aggiuntive di insegnamento fino al massimo contrattualmente previsto di 24 ore settimanali».

La Corte è poi tornata sulla questione della distribuzione delle funzioni legislative in materia di organico (sentenza n. 37 del 2005) in occasione del vaglio di costituzionalità dell'art. 35 della L. n. 289/2002, denunciato sempre dalla Regione Emilia-Romagna, per violazione delle prerogative legislative regionali in materia di istruzione, ma anche con riferimento ai principi costituzionali di eguaglianza e di buona amministrazione.

In particolare, tralasciando le questioni processuali, la Corte ha valutato che la disposizione censurata, nella parte in cui stabilisce che con decreto ministeriale vengano fissati i criteri e i parametri per la definizione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici in modo da conseguire nel triennio 2003-2005 una riduzione complessiva del 6 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2002-2003 (art. 35, secondo comma), non viola le prerogative legislative della Regione.

La Corte parte del presupposto dell'integrale appartenenza ai ruoli statali del personale in questione (il personale ATA è infatti integralmente transitato allo Stato in base all'art. 8 della L. n. 124/1999): tale presupposto consente di ascrivere l'intervento legislativo in questione alla materia dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato" rimessa alla competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, 2° comma, lett. g Cost.

Tale qualificazione delle competenze esercitate (a ciascun ente – Stato e Regioni – è attribuita la competenza regolativa del proprio ordinamento) consente infatti alla Corte di respingere la censura formulata dalla Regione ricorrente secondo la quale, invece, l'intervento legislativo era da ascrivere alla materia "istruzione", oggetto di competenza legislativa concorrente, dovendosi negare che la *ratio* dell'intervento stesso, teso al contenimento della spesa attraverso la riduzione del personale, costituisca "principio" di legislazione scolastica.

Eguale non invasiva delle competenze regionali viene giudicata la disposizione contenuta nello stesso articolo (primo comma), che disciplina le modalità di riconduzione dell'orario di insegnamento a quello obbligatorio di servizio del personale docente.

La Corte afferma che la disposizione in questione, limitandosi appunto a dettare regole atte a ricondurre all'orario obbligatorio di servizio dei docenti le cattedre costituite con orario inferiore, enuncia un principio al quale devono attenersi le istituzioni scolastiche ancorché dotate di autonomia, poiché tale autonomia non si risolve nella incondizionata libertà di autodeterminazione.

Ulteriore tappa (quasi un girone di ritorno, volendosi considerare l'identità dei soggetti coinvolti) sulla strada della delimitazione tra i poteri dello Stato e quelli delle Regioni è rappresentata dalla sentenza n. 34/2005, con la quale la Corte Costituzionale ha deciso del ricorso dello Stato contro la legge regionale dell'Emilia-Romagna sull'istruzione (si tratta della Legge regionale 30 giugno 2003, n. 12 recante «norme per l'eguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro»).

Lo Stato ha impugnato della predetta legge, in particolare, l'art. 7 (nella parte in cui, in materia di qualificazione delle risorse umane, prevede la concessione di assegni di studio da destinare al personale della formazione professionale ed in aspettativa non retribuita in

base all'art. 26, co. 14 della L. n. 448 del 1998); l'art 9 (nella parte in cui disciplina l'istituto dell'alternanza scuola-lavoro); l'art 17 (nella parte in cui definisce le finalità della scuola dell'infanzia); l'art. 26 (nella parte in cui introduce nel sistema formativo norme in materia di integrazione fra i sistemi dell'istruzione e della formazione professionale); l'art. 41 (nella parte in cui fornisce la definizione di "educazione degli adulti" e l'art. 44 (nella parte in cui attribuisce al Consiglio regionale la competenza all'approvazione dei criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, inclusi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche) della legge regionale predetta.

In particolare, ad avviso dello Stato ricorrente, la Regione avrebbe travalicato le sue competenze legislative, invadendo la competenza esclusiva dello Stato in relazione ai principi fondamentali in materia di istruzione nonché i principi di uguaglianza e buona amministrazione.

La Corte Costituzionale va di diverso avviso.

Alcune delle censure mosse (quelle relative agli artt. 9; 17; 41 e 44), nel denunciare l'invasione delle prerogative legislative statali, portavano a raffronto le disposizioni contenute nella L. 28 marzo 2003, n. 53, tese proprio a definire le norme generali sull'istruzione ed i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale.

La Corte Costituzionale valuta che tali disposizioni non contrastino con il contenuto della legge statale né intendono mettere in discussione la competenza statale nel definire gli istituti generali e fondamentali dell'istruzione: più specificatamente, le disposizioni si limitano a ripetere sinteticamente il contenuto definitorio della legge statale, senza porre principi o regole ulteriori (così, l'art. 9, in materia di alternanza scuola-lavoro) ovvero a predisporre, nell'ambito di quanto stabilito dalla legge statale ed in forza delle competenze regionali di legislazione concorrente in materia di istruzione, interventi a supporto dell'offerta formativa nel settore dell'istruzione per l'infanzia (così, l'art. 17 in materia di percorso formativo della scuola dell'infanzia) o in quello dell'educazione degli adulti (così l'art. 41, che si muove sul versante del sostegno all'acquisizione o al recupero di conoscenze utili al reinserimento sociale e lavorativo) ovvero, ancora, a disciplinare, sempre in forza delle competenze regionali di legislazione concorrente, il settore della programmazione scolastica (art. 44), secondo il riparto di competenze peraltro già analizzato dalla sentenza n. 13 del 2004.

Eguale non invasione della competenza statale viene giudicato l'art. 7 della L. n. 12, il quale secondo la Corte non introduce una nuova fattispecie di aspettativa, ma si limita a prevedere il beneficio di assegni di studio al personale scolastico (dirigente e docente) che, in conformità con la normativa statale, si sia avvalso del periodo di aspettativa di cui all'art. 26 L. statale n. 448/1998.

Infine, in ordine all'art. 26 della legge impugnata, censurato per violazione non delle prerogative legislative, ma per violazione dei canoni costituzionali di eguaglianza e buona amministrazione nella parte in cui, nell'introdurre nel sistema formativo norme in materia di integrazione tra i sistemi dell'istruzione e della formazione professionale, recherebbe lesione del diritto al riconoscimento dei crediti ed al passaggio tra i sistemi per tutti gli studenti che provengono da percorsi non integrati, la Corte, nel respingere le censure, esclude che il significato della disposizione sia quello di impedire o rendere più difficile il passaggio tra i sistemi di istruzione e formazione professionale agli studenti che provengono da percorsi non integrati: scopo della norma è piuttosto quello di individuare, come base pre-

feribile per il riconoscimento di effettive e non solo teoriche possibilità di passaggio, proprio l'istituto dell'integrazione dei sistemi, ma non di eliminare altre forme legali di riconoscimento e di crediti.

Con un panorama così complicato ed in rapido divenire (si è evitato volutamente di accennare all'ulteriore legge costituzionale di riforma attualmente all'esame del Parlamento, che, se approvata, modificherebbe ancora i rapporti Stato-Regioni in questa materia non ancora chiariti), è presuntuoso cercare di trarre conclusioni sul tema.

Ci si limita, così, a riassumere alcuni punti che emergono dalla lettura delle norme costituzionali incidenti nel settore istruzione data sinora dalla Corte:

allo Stato è sottratto il compito di ripartizione su base regionale del personale scolastico, che spetta alle Regioni, ove lo vogliano esercitare;

allo Stato spetta la determinazione della consistenza nazionale del personale scolastico;

allo Stato spetta il compito di dettare norme in materia di organizzazione (anche oraria) dello stesso personale, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche;

le Regioni possono, nell'esercizio di potestà legislativa concorrente, dettare norme che, nel rispetto delle regole fondamentali poste dallo Stato nel settore dell'istruzione e della formazione professionale, le esplicitino, andando – potremmo dire – “oltre”: la Corte ha sostanzialmente affermato la legittimità di disposizioni regionali che, muovendosi all'interno dei principi posti dalla legislazione statale (e quindi nel rispetto dell'unitarietà di cui è espressione l'intervento statale), “aggiungano” strumenti e risorse (rappresentando tale “aggiunta” l'espressione delle priorità locali).

Bibliografia

- AA.VV. (a cura di Cittadino Caterina) *Legge “La Loggia” – Commento alla l. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Maggioli Editori, Rimini, 2003
- Aquili Chiara, *La potestà legislativa regionale nella riforma del Titolo V: le prospettive aperte e i nodi connessi all'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali*, in www.ammnistrazioneincammino.luiss.it, 2003
- Auriemma Sergio, *Livelli essenziali prestazioni (LEP)*, in AA.VV. (a cura di Auriemma Sergio), *Repertorio – Dizionario normativo della scuola*, Tecnodid, Napoli, 2005, 523 ss.
- Barberio Corsetti Livia, *L'istruzione scolastica*, in AA.VV. (a cura di Stipo Massimo) *Commento al d.lgs. 112/98 Il nuovo modello di autonomie territoriali*, Maggioli, Rimini, 1998, 577 ss.
- Barberio Corsetti Livia, *La riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Nuova secondaria* 2001 fasc. n. 4, pag 9 e ss.
- Bertagna Giuseppe, *La riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Nuova secondaria* 2001 fasc. n. 4, pag 14 e ss.
- Caravita Beniamino, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappicchelli, Torino, 2002
- Caravita Beniamino, *La Corte e i processi di assestamento della riforma del Titolo V*, in www.federalismi.it, 2003, editoriale 10/2003
- Carli Massimo, *I limiti alla potestà legislativa regionale* in *Le Regioni* 2002, fasc. n. 6, pag. 1357 e ss.

- Cavalieri Paolo, *la nuova autonomia legislativa delle regioni*, in *Foro italiano* 2001, pag. 200 e ss.
- D'Atena Massimo, *Il nodo delle funzioni amministrative*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it
- D'Atena Antonio, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma DEL Titolo V*, in *Le Regioni* 2002, fasc. n. 2/3, pag. 305 e ss.
- D'Atena Antonio, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Le Regioni* 2003, fasc. n. 1, pag. 15 e ss.
- Di Cosimo Giovanni, *La proteiforme cedevolezza: il caso dei regolamenti di delegificazione nelle materie concorrenti* in *Le Regioni* 2003, fasc. n. 1, pag. 271 ss.
- Falcon Giuseppe, *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 163 e ss.
- Follieri Enrico *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione* in *Le Regioni* 2003, fasc. n. 2/3, pag. 439 ss.
- Gardini Gianluca, *Verso la devolution: scenari e prospettive di una riforma non necessaria*, in *Le Regioni* 2003, fasc. n. 2/3, pag. 473 e ss.
- Luciani Massimo, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117 comma 2, lett. m) della Costituzione*, in *Politica del diritto* 2002, fasc. n. 3, pag. 345 e ss.
- Magro Corrado, *Il riparto di competenze legislative fra Stato e regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>
- Mangiameli Stelio, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione* in *Le Regioni* 2002, fasc. n. 2/3, pag. 337 ss.
- Pajno A., Chiosso G., Bertagna G., *L'autonomia delle scuole*, Ed. La scuola, Brescia, 1997
- Pajno Alessandro, *Istruzione scolastica*, in AA.VV. (cura di Falcon) *Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano – Commentario al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112*, 1998
- Pinelli Cesare, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro italiano* 2001, p. 194 e ss.
- Poggi Annamaria, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale* Giuffrè Milano, 2001
- Poggi Annamaria, *Istruzione, formazione e servizi alla persona tra Regioni e comunità nazionali* Giappichelli, Torino, 2002
- Poggi Annamaria, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni* 2002, fasc. n. 4, pag. 771 e ss.
- Poggi Annamaria, *Il "sistema nazionale di istruzione" dopo la revisione costituzionale. Spunti per una rilettura del principio pubblico-privato alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Rivista telematica Federalismi.it* n. 5/2005
- Urbani Paolo, *L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost.*, in *Le Regioni* 2003, fasc. n. 2/3, pag. 459 e ss.

La Corte costituzionale tra i nodi delle competenze istituzionali dello Stato e delle Regioni in materia di istruzione e formazione

Livia Barberio Corsetti

1. Tra tutte le materie ripartite tra Stato e Regioni dall'articolo 117 della Costituzione è forse proprio l'istruzione quella che genera maggiori difficoltà interpretative. Il secondo comma dell'articolo 117 riserva infatti alla competenza statale le "norme generali sull'istruzione", definizione che non ha eguali nell'elenco in cui è contenuta. Tutte le altre competenze vi sono infatti individuate come materie (immigrazione, difesa, organi dello Stato, etc.), senza alcun riferimento alla produzione normativa, con la sola eccezione della legislazione elettorale di Comuni, Province e Città metropolitane. Tale eccezione non è però significativa perché è riferita ad un intero blocco normativo, mentre le "norme generali sull'istruzione" vanno individuate e circoscritte dall'interprete all'interno del blocco complessivo delle norme sull'istruzione.

Tale definizione sembra peraltro avere avuto fortuna perché il disegno di legge costituzionale che va sotto il nome "La Loggia", approvato dal Senato (A.S. 2544) il 25 marzo 2004, modificato dalla Camera (A.C. 4862) il 15 ottobre 2004, attualmente all'esame del Senato (A.S. 2544 B), ne riprende la formulazione anche per altre materie.

2. L'istruzione compare peraltro anche tra le materie di legislazione concorrente, di cui al terzo comma dell'articolo 17, materie nelle quali spetta allo Stato soltanto la individuazione dei principi fondamentali. Allo Stato, pertanto, spetta la competenza a dettare le norme generali e i principi fondamentali e non v'è chi non comprenda quanto sia difficile distinguere le une dalle altre. Una distinzione è peraltro molto importante, sol che si pensi che la competenza esclusiva dello Stato in materia di norme generali lo abilita a dettare anche la normativa regolamentare e di attuazione, mentre la normativa secondaria che dà attuazione ai principi fondamentali ricade nella competenza regionale.

Il terzo comma dell'articolo 117 non pone solo questo problema perché esclude dalla legislazione concorrente due materie: l'autonomia delle istituzioni scolastiche e l'istruzione e la formazione professionale. Visto che l'autonomia ha riguardo all'organizzazione del sistema dell'istruzione si può agevolmente ritenere che tale esclusione la collochi tra le norme generali dell'istruzione. Per l'istruzione e la formazione professionale, posto che nessuno ha mai dubitato della competenza regionale in materia di formazione, si deve invece ritenere che si tratti di materia da collocare nella competenza regionale esclusiva.

3. In questo difficile quadro la Corte costituzionale, con due sentenze, la n. 13 del 18 dicembre 2003 e la n. 34 del 12 gennaio 2005 ha cominciato a fornire alcuni interessanti elementi interpretativi che, per i principi affermati, vanno oltre la materia dell'istruzione e riverberano i loro effetti sulla competenza regionale a legiferare nelle materie concorrenti.

La sentenza n. 13 del 2003 chiude un giudizio con il quale la Regione Emilia Romagna ha proposto la questione di legittimità costituzionale, in via principale, in riferimento agli articoli 117 e 118, primo comma, della Costituzione, dell'articolo 22, commi 3 e 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Legge finanziaria 2002). Accogliendo le tesi della Regione,

La Corte ha affermato che la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche rientra nella programmazione del servizio scolastico, programmazione che non rientra né tra le norme generali, né tra i principi fondamentali e pertanto a pieno titolo rientra tra le competenze legislative regionali.

La Corte si è ben guardata, per il momento, di approfondire la distinzione tra norme generali e principi fondamentali – che prima o poi sarà certamente sviscerata – ed ha ragionato, pragmaticamente, a partire dalla legislazione ordinaria vigente, che ha conferito alle Regioni, col decreto legislativo n. 112/1998, tra l'altro la programmazione della rete scolastica. È vero che il decreto legislativo riservava ancora allo Stato gli aspetti finanziari e la distribuzione del personale, ma una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente – così ha ragionato la Corte – “il riparto imposto dall'articolo 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare i principi. E la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sull'istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato”.

Non solo. La Corte ha anche affermato che l'esigenza di attendere l'attuazione dei principi costituzionali in tema di finanza regionale non può giustificare il fatto che la funzione gestoria relativa alla distribuzione del personale sia trattenuta dallo Stato e che, pertanto, le Regioni possono esercitarla immediatamente.

La Corte si è però preoccupata degli effetti di un'immediata caducazione della norma impugnata perché alla erogazione del servizio scolastico sono collegati diritti fondamentali della persona, che fanno capo in primo luogo agli studenti e alle loro famiglie, ma che riguardano anche il personale docente e le aspettative di questo circa la propria posizione lavorativa. In relazione a tali considerazioni ha affermato che l'esistenza del principio di continuità dell'ordinamento, già ritenuta alla base del perdurare della vigenza delle normative statale nelle materie concorrenti, anche dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale, deve essere ampliato nel principio di “continuità istituzionale”. Laddove esistano apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali la salvaguardia della continuità istituzionale è imposta da valori costituzionali incompressibili. La normativa statale resta pertanto in vigore fino a quando le Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione senza soluzione di continuità.

4. La sentenza n. 34 del 2005 è stata resa sul giudizio promosso dalla Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha sollevato questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Emilia Romagna n. 12 del 30 giugno 2003. Sosteneva la Presidenza del Consiglio che la Regione non avrebbe potuto prevedere assegni di studio per i docenti che si avvalgono dell'“anno sabbatico”; che non avrebbe potuto dettare norma sull'alternanza scuola-lavoro; sulla scuola dell'infanzia; in materia di integrazione tra i sistemi dell'istruzione e della formazione; in materia di educazione degli adulti; in materia di criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche.

È interessante notare che il Governo nel ricorso non ha fatto questioni sull'esercizio del potere normativo in materia di istruzione – questioni delle quali la Corte, oltre che nella

sentenza n. 13 del 1993, ha fatto ampiamente giustizia nella sua costante giurisprudenza – né ha tentato di aggredire la legge regionale nel punto che l’ha maggiormente caratterizzata, vale a dire con riferimento al biennio integrato tra istruzione e formazione, ma solo su articoli – con l’eccezione dell’assegno di studio ai docenti – di natura prettamente definitoria.

Anche in questo giudizio la Corte ha accolto in pieno le tesi della Regione ed ha rigettato il ricorso. Quanto all’assegno di studio ai docenti in aspettativa senza assegni (c.d. anno sabbatico) ha affermato che il fine della disposizione è solo quello di sostenere le attività di qualificazione di docenti, che possono usufruire dell’aspettativa senza finalizzazione alcuna e che per tutta la sua durata non percepiscono compensi, e che tale fine non interferisce con le competenze statali. Ha poi ritenuto che la legge regionale non contrasti con la normativa statale in materia di alternanza scuola-lavoro e in materia di scuola dell’infanzia. Per quanto riguarda l’educazione degli adulti ha affermato che la legge regionale, senza entrare in contrasto con quella statale, si muove sul versante del sostegno all’acquisizione o al recupero di conoscenze necessarie o utili per il reinserimento sociale e lavorativo e, dunque, in un ambito riconducibile a quello affidato alla competenza regionale in materia di istruzione e formazione professionale. Per quanto riguarda l’integrazione tra i sistemi, ha escluso che la legge regionale abbia voluto limitare i passaggi tra i sistemi di istruzione e formazione professionale ed ha ritenuto che abbia inteso invece solo indicare come base preferibile per il passaggio l’istituto dell’integrazione tra i sistemi. Infine, per quanto riguarda i criteri per la definizione dell’organizzazione della rete scolastica, ha richiamato la sentenza n. 13 del 2003 per ritenere che tale materia rientra nella competenza regionale.

5. Dalle due pronunce sopra sinteticamente ricordate si possono trarre alcune importanti conclusioni, pur nella consapevolezza che i nodi relativi all’istruzione saranno senza dubbio di nuovo esaminati dalla Corte costituzionale.

In primo luogo si deve dire che la Corte ha chiarito definitivamente che le Regioni possono esercitare la competenza legislativa concorrente in materia di istruzione dal momento dell’entrata in vigore del nuovo testo costituzionale, a prescindere dall’attuazione dell’articolo 119 in materia di finanza regionale. Certo, questo può creare dei problemi laddove le risorse statali non vengano trasferite contestualmente all’entrata in vigore della legislazione regionale. Non tutte le competenze, infatti, possono essere esercitate riorganizzando gli apparati regionali e ve ne sono alcune il cui esercizio potrebbe affossare la finanza regionale in assenza di adeguati trasferimenti. Toccherà pertanto alle Regioni fare delle scelte sui tempi della nuova legislazione in materia concorrente e, probabilmente, sollevare altre questioni di legittimità costituzionale con riferimento alle norme di spesa. È vero che, nella materia, la Corte costituzionale sta mantenendo un atteggiamento prudente, in attesa dell’opera del legislatore. Ma è anche vero che se i trasferimenti di risorse non saranno attuati, prima o poi giungerà la dichiarazione di incostituzionalità delle norme che attribuiscono allo Stato i fondi destinati all’esercizio ordinario di poteri regionali.

Un’altra notazione importante è che la Corte costituzionale ha chiaramente affermato che non si può tornare indietro rispetto alle funzioni già conferite alle Regioni sotto il vigore del precedente testo costituzionale. E, a ben riflettere, si tratta di una questione di logica. Sembrerebbe infatti assurdo che un testo costituzionale che poneva lo Stato in posi-

zione dominante abbia consentito l'entrata in vigore di leggi più regionaliste di quelle approvate nel vigore di un testo che intendeva attuare il federalismo.

Ancora bisogna dire che la Corte, facendo riferimento alla legge n. 53 del 2003 (c.d. riforma Moratti) per verificare la legittimità della legge della Regione Emilia Romagna in materia di istruzione e formazione, ha affermato che le norme generali statali possono essere rinvenute anche nel testo di una legge di delega che ancora non ha avuto attuazione. Ne discende che, anche se non fossero emanati tempestivamente i decreti delegati, la legge Moratti resterebbe pur sempre come quella che definisce le norme generali e alla quale le Regioni dovrebbero fare riferimento. Questo effetto, certo non voluto, o forse volutamente non affrontato dalle citate sentenze, certamente determinerebbe seri problemi sul piano ordinamentale perché, in assenza dei decreti delegati, si dovrebbero continuare ad applicare le norme che essi non hanno sostituito, rispetto alle quali un giudizio di costituzionalità è mancato.

6. Le sentenze della Corte costituzionale certamente hanno dato forza alle competenze regionali in materia di legislazione concorrente ed hanno chiarito che il decreto legislativo n. 112 del 1998 può essere preso come riferimento per l'individuazione delle competenze che, comunque, non possono essere riassorbite dallo Stato e che individuano fattispecie non definibili come norme generali o principi fondamentali. Hanno però posto a carico delle regioni il problema dell'iniziativa legislativa: se le regioni non legiferano, restano in vigore le norme statali. Ciò porrà molti problemi interpretativi, specie quando si dovrà giudicare quale norma debba essere applicata ad una fattispecie concreta. Si faccia l'esempio di una Regione che legiferi in materia di assegnazione del personale alle istituzioni scolastiche, ma che non si occupi, ad esempio, del personale della scuola secondaria superiore. Si potranno verificare casi in cui a fattispecie analoghe si applicherà la disciplina statale o regionale, a seconda della esistenza o della completezza di quella regionale. L'effetto principale sarà comunque quello della cessazione territoriale dell'efficacia delle norme statali, col risultato che queste seguiranno ad applicarsi nelle regioni che non si sono dotate di una propria disciplina. In altri termini la Corte costituzionale ha affermato un principio di sussidiarietà necessaria della norma statale, che seguita ad applicarsi nel vuoto normativo regionale.

Altri problemi, come si è detto sopra, potranno nascere dai mancati trasferimenti di fondi a fronte di competenze regionali normate.

Resta inoltre del tutto aperto il problema della differenza tra norme generali e principi fondamentali, che però, a giudicare dalla riforma c.d. Moratti, si sta avviando a soluzione nel senso che le norme generali dovrebbero attenere all'organizzazione generale del sistema dell'istruzione, alla sua suddivisione in cicli e alle sue finalità, mentre i principi fondamentali dovrebbero riguardare i diritti e i doveri all'interno del sistema.

In definitiva, si deve prendere atto che la via verso l'attuazione del nuovo titolo V della Costituzione è ancora molto lunga, anche se si sono segnati dei primi risultati a favore delle Regioni; risultati che, però, se non viene affrontato il nodo delle risorse, rischiano di diventare vittorie di poco momento ed espongono l'ordinamento a ritorni al passato che l'intero sistema delle autonomie stenterebbe ad accettare.

**Le Scuole tra Stato e Regionalismo:
quale “autonomia” è scritta in Costituzione?**

Sergio Auriemma

1. Analisi del tema alla luce della giurisprudenza costituzionale

Le modifiche costituzionali intervenute nel 2001, la nuova enumerazione delle “materie” e il rovesciamento del criterio di riparto delle competenze di Stato e Regioni che, tra l’altro, ha condotto ad una forma di regionalismo differente da quello inizialmente disegnato nella Carta costituzionale, i confronti politico-parlamentari circa ulteriori “devoluzioni” di attribuzioni alle Autonomie locali sono, da qualche tempo, gli elementi che abbozzano lo sfondo su cui hanno luogo anche i dibattiti concernenti le riforme del Sistema italiano di istruzione e formazione.

Questi ultimi, a loro volta, coinvolgono un tema sovente chiamato in causa secondo non collimanti modi di vedere: l’autonomia delle scuole.

È sicuramente vero che autonomia “...è una delle parole d’ordine delle riforme amministrative del Paese” e che il vocabolo ha contraddistinto, nel decennio tra il 1990 e il 2000, l’obiettivo politico di valorizzare le capacità di iniziativa e di responsabilità sia delle comunità istituzionali (Stato, Regioni, Enti locali), sia delle comunità funzionali (come le scuole)¹.

Preoccupa, piuttosto, il fatto che la parola – nonostante evochi fattive interazioni tra competenze, di differente natura giuridica, spettanti a diversi soggetti, sia importante per il riparto tra potestà legislative statali e regionali e, perciò, proietti riflessi anche sul fronte della costruzione regolativa di nuovi assetti nelle due materie della “istruzione” (statale) e della “istruzione e formazione professionale” (regionale) – quando è in uso nel comparto della scuola continui a provocare alte e visibili oscillazioni nell’individuare addirittura i tratti essenziali e fondanti della stessa, prima ancora che nell’affrontare il non semplice compito di analizzarne i concreti contenuti giuridici².

La “autonomia” delle scuole viene in rilievo in quasi tutte le riflessioni intorno al Sistema di istruzione; ma il supporto offerto in proposito dalla normazione attuativa costruita tramite il regolamento di cui al d.P.R. n. 275/1999 non ha permesso sinora di conquistare neppure una soglia minima di interpretazione, che possa dirsi chiara, consolidata, condivisa.

Il tema è stato di recente affrontato, per i profili ordinamentali implicati, in alcune sentenze della Corte costituzionale.

¹ Il concetto risulta esposto con non comune maestria da A. Pajno – in “Scuola e Formazione” – Anno VIII – n. 1 – 12 gennaio 2005 – pag. 23.

² Anche la Corte dei conti ha espresso talune perplessità sul versante dell’applicazione del nuovo quadro normativo e della esatta individuazione dei tratti essenziali assentibili agli spazi autonomistici delle scuole. Infatti, ha tra l’altro segnalato l’esigenza di “...*assecondare il processo di arretramento dell’Amministrazione dello Stato*”, ma anche quella, non meno essenziale, di “...*recuperare forme di controllo e di governo del Sistema al fine di evitare una deriva autonomistica priva di qualsiasi criterio ordinatore*” (v. Corte dei conti – Indagine sullo stato di attuazione della riorganizzazione dell’Amministrazione scolastica – deliberazione n. 19/2004/G del 23 giugno 2004).

La prima è intervenuta nel 2004, su ricorso promosso dalla Regione Emilia-Romagna avverso disposizioni contenute nell'articolo 22 della legge 28.12.2001, n. 448 (finanziaria 2002), tra cui quella riguardante la preferenza nell'impiego di docenti in servizio nella scuola per la copertura di frazioni orarie aggiuntive di insegnamento fino a 24 ore settimanali.

Ad avviso della Regione, lo Stato avrebbe posto la norma in violazione non solo della competenza legislativa regionale, ma anche dell'autonomia delle scuole: quest'ultima dovrebbe potersi esprimere tramite i principi di flessibilità e diversificazione dei servizi scolastici e anche mediante il superamento di vincoli in materia di unità oraria della lezione.

Nel giudicare sulla questione, la Corte costituzionale – con **sentenza n. 13 del 2004** – ha escluso che la preferenza nell'impiego di docenti interni sulle frazioni orarie rappresenti un'illegitima compressione degli spazi autonomistici della scuola.

La seconda sentenza è intervenuta su ricorso proposto dal Governo.

Lo Stato, in tal caso, aveva impugnato disposizioni contenute nella legge Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2003, n. 12 (recante “Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro”), tra cui l'articolo 44, comma 1, lettera c, che stabilisce che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta, approva “...i criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche”.

Ad avviso del Governo, la disciplina normativa sui parametri dimensionali (v. in proposito il d.P.R. n. 233 del 1998), essendo anche espressiva di “...criteri, metodi e presupposti per riconoscere ed attuare l'autonomia delle istituzioni scolastiche...”, rientrerebbe tra le norme generali sull'istruzione, di competenza della legislazione statale, restando interdetta alle Regioni ogni possibilità di legiferare in proposito.

Nel giudicare sulla questione, la Corte costituzionale – con **sentenza n. 34 del 2005** – ha negato siffatta impostazione ed ha basato il diverso ragionamento su norme precedenti la riforma costituzionale del 2001. La normativa (tra cui il d.P.R. 233 cit.) aveva già previsto una competenza regionale in materia di dimensionamento delle scuole e, quindi, postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998. Poiché è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione ad esse già in precedenza conferita, ne deriva che il dimensionamento delle scuole è da ascrivere all'esercizio della competenza regionale “concorrente” in materia di istruzione, riguardando in particolare il settore della “programmazione scolastica”.

La terza decisione è intervenuta su ricorso della Regione Emilia-Romagna, che aveva impugnato disposizioni contenute nell'articolo 35 della legge 27.12.2002, n. 289 (finanziaria 2003), tra cui quella prevedente la riconduzione a 18 ore settimanali di cattedre costituite con orario inferiore all'orario obbligatorio d'insegnamento fissato dai contratti collettivi di lavoro.

Ad avviso della Regione, la norma non lascerebbe “...alcuno spazio alla potestà concorrente della Regione nel determinare il livello del servizio scolastico, né all'autonomia stessa delle istituzioni scolastiche”.

Nel giudicare sulla questione, la Corte costituzionale – con **sentenza n. 37 del 2005** – ha escluso che la norma determini una lesione delle attribuzioni legislative regionali oppure una compressione dell'autonomia delle scuole, considerando sia l'estensione dell'au-

tonomia (che, come detto nella sentenza n. 13/2004, non è “...incondizionata libertà di autodeterminazione”), sia la circostanza che la norma non spiega alcun “...effetto sulla determinazione del livello del servizio scolastico”.

Le tre decisioni hanno, dunque, respinto le prospettazioni argomentative sostenute sia dallo Stato, sia dalla Regione.

L’esito negativo dei tre ricorsi, di per sé, potrebbe sembrare fenomeno disorientante, poiché attesta che nessuno dei due Soggetti istituzionali, Stato o Regione, ha dimostrato di aver chiari i contenuti e i margini oggi assentiti all’autonomia delle scuole.

In realtà, occorre considerare che la materia “istruzione”, come significativamente annota la sentenza n. 13/2004, dopo la riforma del 2001 presenta un “...complesso intrecciarsi... di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche”.

L’intreccio è di non facile decifrabilità e può spingere, come di fatto è accaduto, verso letture inesatte.

Varie sentenze, tra cui le tre menzionate, già offrono elementi di chiarimento o indicatori concettuali che, a voler usare una metafora, potrebbero rivelarsi capaci di aiutare a regolare il traffico (delle normazioni, ma anche delle decisioni amministrative) in siffatto affollato “crocevia” di competenze costituzionali, legislative, organizzative, contrattuali, didattiche, amministrative e gestionali³.

Gli spunti desumibili dalle sentenze, per un lettore che non si lasci vincere da idee preconcepite o di schieramento, potrebbero aiutare a cogliere aspetti riferibili:

- alla estensione dell’autonomia, non illimitata;
- al significato attribuibile alla clausola di salvaguardia dell’autonomia delle scuole, scritta nell’art. 117;
- ai margini spettanti al potere statale di regolazione (es. in tema di istanze unitarie o livelli essenziali di prestazioni);
- ai margini spettanti alla potestà concorrente regionale nella materia “istruzione”, con ciò che ne deriva sul piano della leale cooperazione tra Stato e Regione, anche in termini procedurali;
- al significato da attribuire alla nozione di “servizio scolastico” dalla quale, di solito, esulano questioni riguardanti il rapporto lavorativo e la relativa disciplina contrattuale o patrizia.

Potrebbero, inoltre, esser colti altri profili, tra cui:

- la circostanza che il legislatore costituzionale, sin dall’anno 2001 e senza che nessuno abbia temuto l’avvenuta messa in dubbio dell’identità nazionale del Sistema, ha affidato alcune competenze (es. “istruzione” professionale, oltre che “formazione”) in via esclusiva alle Regioni;

³ Sono numerose le sentenze della Corte costituzionale utili ad inquadrare i temi della dislocazione costituzionale di competenze in materia di istruzione e formazione, nonché temi di interesse più generale, quali quelli della sussidiarietà e dei livelli essenziali delle prestazioni: n. 282/2002, n. 303/2003, n. 13/2004, n. 307/2004, n. 308/2004, n. 320/2004, n. 423/2004, n. 33/2005, n. 34/2005, n. 37/2005, n. 50/2005, n. 51/2005; nel presente scritto se ne prendono in particolare considerazione tre. Sono imminenti altre decisioni di interesse: ad esempio quella programmata per un’udienza che si terrà nel prossimo aprile 2005 su ricorsi regionali per illegittimità costituzionale del decreto legislativo n. 59/2004.

- la circostanza che la legislazione statale pregressa, in ossequio al principio di “continuità”, è destinata a sopravvivere, a svolgere un ruolo di supplenza, a “cedere” solamente quando le Regioni, attraverso complessi adempimenti legislativi e amministrativi (e semmai in modo “differenziato” tra un territorio ed un altro della Repubblica), si metteranno in condizione di rivendicare, attivare ed esercitare, in concreto, le competenze concorrenti loro spettanti⁴.

La pluralità dei profili tematici traibili dalle decisioni non impedisce, comunque, di limitarsi a cogliere quelli che direttamente, più da vicino interessano l'autonomia delle istituzioni scolastiche, vista in raffronto alle competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni.

2. La “copertura costituzionale” dell'autonomia

All'atto della prima regolazione di dettaglio dedicata all'autonomia scolastica (d.P.R. n. 275 del 1999, attuativo della delega di cui all'art. 21 della legge n. 59/1997) si era fatta strada, nel comparto, una tesi tendente a sostenere che autonomia fosse la libertà incondizionata di fare ciò che non sia espressamente vietato.

La tesi, probabilmente ispirata dal meritorio scopo di valorizzare, nella fase di esordio, le potenzialità progettuali del personale, in sostanza assimilava l'autonomia ad un diritto di “libertà costituzionale” e, nel far questo, preferiva la concezione che inquadra tutte le libertà come facoltà positive di autodeterminarsi in maniera illimitata⁵.

Senonché l'assimilazione, da un lato, perdeva di vista la circostanza che le scuole, enti destinati a perseguire e realizzare fini pubblici, sono titolari di “funzioni” e di talune potestà, più che di diritti soggettivi di libertà, e possono incontrare limitazioni o condizionamenti operativi pubblicistici derivanti dalla medesima fonte (la legge) che ad esse affida tali compiti.

L'assimilazione, inoltre, tralasciava la statuizione dell'articolo 1 dello stesso regolamento 275, dove invece, ragionevolmente, si stabilisce che le scuole “...sono espressione di autonomia funzionale e provvedono alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa, nel rispetto delle funzioni delegate alle Regioni e dei compiti e funzioni trasferiti agli enti locali, ai sensi degli articoli 138 e 139 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112”.

Non serve indugiare sulla portata di tale disposizione regolamentare. Basti dire che essa enuncia, in maniera netta, due elementi:

- le scuole sono chiamate ad esercitare un' autonomia non “politica”, che non si sostanzia cioè nel libero perseguimento di interessi generali di cui siano portatrici nello svolgimento di funzione di “rappresentanza” di una comunità e che non è espressiva di “sovranità” territoriale, come invece lo è quella intestata alle Autonomie locali, si da rendere applicabile il principio della pari dignità costituzionale o della equiordinazione fra i soggetti costitutivi della Repubblica, quale oggi sancito dall'art. 114 Cost.⁶.

⁴ L'attivazione concreta delle competenze regionali, naturalmente, presuppone a sua volta che sia sciolto il nodo delle “risorse finanziarie” e, dunque, il problema di cui all'art. 119 Cost. Questo potrebbe spiegare la cautela e la tiepidezza con la quale le Regioni, tutte, sembrano procedere sulla strada dell'esercizio effettivo delle loro competenze anche in materie “esclusive” come l'istruzione professionale.

⁵ A coloro che fossero interessati ad approfondire il tema delle cosiddette libertà costituzionali si può consigliare la lettura, tra numerosi altri, del libro “I diritti di libertà ad uso di lezioni” di P. Grossi – G. Ciapichelli Editore, Torino, 1991, contenente vasta bibliografia.

⁶ In pochi si sono accorti (o forse hanno colto il significato dell'osservazione) che il Consiglio di Stato

- le scuole, nello svolgimento delle loro funzioni e compiti, sono tenute al rispetto non soltanto dei divieti espliciti imposti dalle leggi e codificati, ma anche di “competenze” spettanti ai Soggetti politico-istituzionali (Stato, Regioni, Province, Comuni) e da questi legittimamente esercitabili.

La tesi della non condizionabile libertà costituzionale sembra aver ripreso nuovo vigore dopo la riforma del 2001 e l’inserimento, nell’art. 117 della Costituzione, dell’inciso concernente l’autonomia delle scuole.

Alcuni studiosi, infatti, ritengono che l’avvenuta costituzionalizzazione del principio autonomistico si sia tradotta nel riconoscimento, a favore delle scuole, di un diritto di libertà, da considerare “*diritto soggettivo perfetto*” e autotutelabile.

Ne deriverebbe, ad esempio con riferimento al tema dell’applicazione (controversa) di alcune disposizioni recate dalla riforma del ciclo primario di istruzione attuata dal decreto legislativo n. 59/2004 - e, per certi versi, come avviene quando si discuta di “libertà” costituzionali o di taluni “diritti inviolabili” o quando si discuta di norme penali e della cosiddetta “antigiuridicità” penale - che se una legge, statale o regionale, è dalla scuola ritenuta palesemente incostituzionale, “...l’ordinamento lascia i singoli soggetti liberi, li mette in grado di scegliere consapevolmente e responsabilmente tra l’ottemperanza alla legge incostituzionale e la disobbedienza ad essa”⁷.

Altri studiosi, attraverso ragionamento non dissimile, anche se più centrato su ipotesi dottrinarie secondo cui “...la legge incostituzionale non vincola necessariamente gli organi amministrativi ad applicarla”, pervengono anche loro a ritenere l’autonomia scolastica un diritto soggettivo di libertà, non condizionabile. Per proteggere il diritto sarebbe concepibile ed esperibile, da parte degli organi amministrativi della scuola, un “sindacato diffuso” e anticipatorio della pronuncia di incostituzionalità, cioè un meccanismo che, nel nostro ordinamento, risulta interdetto persino ai giudici⁸.

Ovviamente le tesi teoriche – tra le quali, senza nessuna autorevolezza cattedratica, potrebbero collocarsi perfino le riflessioni esposte nel presente scritto – sono tutte paritariamente sostenibili e impegnano soltanto scienza e coscienza di chi le enuncia.

Viceversa, le affermazioni desumibili dalla giurisprudenza costituzionale, i ragionamenti in essa svolti, i “*dicta*” decisionali, le “*rationes decidendi*” messe a base di ciascuna sentenza, sono elementi che entrano a far parte del “*diritto vivente*” e, entro certi limiti, configurano altrettanti “*precedenti*” con i quali tutti – cattedratici, pratici del diritto o liberi opinionisti – dovrebbero motivatamente sapersi confrontare, anche per poter validamente dissentire⁹.

nell’esprimere parere sulla bozza di regolamento dell’autonomia scolastica e nell’affrontare il problema della portata attribuibile alla stessa, osservò che essa non è autonomia riconosciuta “...a fini generali”, ma solo “...in funzione della definizione e della realizzazione di educazione, formazione e istruzione” e suggerì, perciò, di usare la diversa locuzione “...sono espressione di autonomia funzionale” (Sezione Consultiva per gli atti normativi, adunanza del 23 novembre 1998).

⁷ La tesi è stata sostenuta dal prof. Enrico Grosso, nell’articolo “*Perché possiamo rifiutare i tutor*” - pubblicato nel sito www.cgilscuola.it il 29 maggio 2004

⁸ La tesi corrisponde a quanto ha sostenuto il prof. Franco Bassanini, in un’intervista rilasciata a “Il Manifesto” il 12 settembre 2004.

⁹ La nozione “*dictum*” decisionale fa riferimento all’esito della sentenza. La nozione “*ratio decidendi*” fa riferimento al principio di diritto su cui esplicitamente o implicitamente il giudice ha fondato la sua decisione. La nozione “*diritto vivente*” fa riferimento ad un’interpretazione del diritto scritto che si consolida

Ebbene la Corte costituzionale, nell'occuparsi di questioni ritenute investenti l'autonomia delle scuole, ha escluso che la stessa possa "...risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione", mentre ha affermato che essa costituisce una sfera meritevole di adeguati spazi, non comprimibili.

Un qualsiasi conoscitore di diritto, fosse anche il più sprovveduto nella branca del diritto costituzionale, non dovrebbe ormai più equivocare sul fatto che il frasario usato dal Giudice delle leggi ha negato, in radice e almeno per il momento, che l'autonomia delle scuole sia inquadrabile nello schema della "libertà" costituzionale.

Chiuso il capitolo dedicato al raffronto tra Costituzione scritta, giurisprudenza e dottrina, val la pena considerare alcune opinioni risalenti ad operatori del comparto.

Stando a ciò che è dato leggere in alcune riviste (anche on-line) specializzate per il comparto, in molti ritengono che il nucleo insopprimibile dell'autonomia delle scuole corrisponda – per intero e senza limitazione alcuna – a quanto è stato enunciato e articolato nel d. P.R. n. 275 del 1999.

La tesi, forse animata dall'intento di conquistare migliore chiarezza definitoria nella problematica in esame, a mio avviso poggia purtroppo su di un punto affetto da non sanabile fragilità giuridica.

Pur a voler accantonare il problema della natura giuridica del regolamento (atto sicuramente non avente né forza, né valore di legge, ma espressivo di una volontà governativa che, come accade per tutte le delegazioni legislative, ha "riempito" di contenuti la delega della legge 59, non limitandosi ad una mera "scansione linguistica" della stessa), se dovessimo ritenere che l'autonomia scolastica sia quella testualmente definita nel d.P.R. n. 275 del 1999, dovremmo desumere che la costituzionalizzazione del principio di autonomia si sia tradotta in una specie di "cristallizzazione" o di fotografia, cioè nella definitiva e conchiusa assunzione di quel medesimo decreto presidenziale al rango delle norme costituzionali.

Ne deriverebbe, in primo luogo, che nessuno – legislatore statale o legislatore regionale – potrà mai più toccare il contenuto testuale di quel decreto, modificabile, semmai, solo attraverso la speciale e rinforzata procedura di revisione parlamentare disciplinata dall'articolo 138 della Costituzione.

Ne scaturirebbe, in secondo luogo, l'irrelevanza giuridica di qualsiasi altra fonte normativa, anche costituzionale, che assegni ad un diverso soggetto competenze interagenti con le facoltà autonomistiche regolate dal d.P.R. n. 275/1999. In realtà, il recepimento del principio autonomistico, letto nel quadro costituzionale novellato, assume un significato giuridico diverso.

Sembra attestarlo ora, senza equivoci, proprio la decisione n. 13/2004 della Corte costituzionale.

Nella sentenza si afferma che il principio autonomistico va inteso nel senso che alle scuole debbano essere lasciati "adeguati spazi di autonomia", non pregiudicabili ad opera né di leggi statali, né di leggi regionali.

L'adeguatezza non è un concetto autosufficiente, vivente da solo.

nella prassi applicativa. A coloro che volessero approfondire le varie nozioni qui solo sommariamente cennate si può suggerire la lettura, tra numerosi altri, del libro "Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi", di A. Anzon - A. Giuffrè Editore, Milano, 1995.

Essa si rapporta – ed anche si commisura – alla “funzione istituzionale” propria della scuola. Tale funzione riguarda la resa di “prestazioni tecniche-didattiche” per la realizzazione dei processi di insegnamento apprendimento e per l’erogazione del servizio pubblico, nonché altre funzioni strettamente e necessariamente strumentali o serventi alle stesse.

In altre parole, il confine non valicabile che la riforma del 2001 ha posto al legislatore (statale o regionale) è costituito unicamente da un’autonomia “funzionale” delle scuole, quale principio connaturato al loro modo di funzionare, di operare per le loro finalità, di agire nel Sistema.

Tutto ciò altro non significa che necessità di salvaguardare l’esercizio, da parte della scuola, di talune, individuate facoltà autonomistiche nella erogazione del servizio scolastico-didattico, da esercitare nel quadro della legislazione (statale oppure regionale) che, se del caso, dettaglia e regola quelle facoltà.

Ecco, quindi, la sovrabbondanza nel reputare che l’autonomia di cui al regolamento sia divenuta addirittura “principio fondamentale” di rango costituzionale: esso sarebbe, d’altronde, un inedito principio, privo di contenuti scritti in Costituzione, perché è soltanto la legge (ordinaria) che ha stabilito e stabilisce in cosa si concretizzi l’autonomia (organizzativa, didattica, finanziaria, gestionale, contabile, statutaria, di autogoverno, ecc.) ed è la stessa legge che, in futuro, potrebbe persino ampliarne l’area di estensione.

L’autonomia delle scuole, che non può esser letta nel senso di una “sottrazione” di competenze costituzionali allo Stato o alle Regioni, messa in concorrenza equiordinata con le stesse, rappresenta piuttosto un livello individuato ed esplicitato di sussidiarietà, cioè di allocazione territoriale di alcune funzioni.

Nel ripartire funzioni legislative concorrenti tra Stato e Regioni (art. 117) e nell’assegnare funzioni amministrative (art. 118) alle Regioni ed alle altre autonomie locali, è stato apposto un inciso o clausola che fa salva l’allocazione di funzioni tecnico-amministrative a livello di scuola, perché queste, in ragione di adeguatezza di esercizio, non possono essere localizzate a livello territoriale diverso.

Il problema sta tutto e solo nel cogliere con precisione quali siano le “funzioni” che la legislazione assegna alle scuole, funzioni da queste ultime adeguatamente esercitabili in proprio, senza necessità di risalire ad un livello territoriale/funzionale più alto (secondo il concetto di sussidiarietà ascensionale/discensionale lucidamente esposto nella sentenza n. 303/2003).

Ragionare in questo modo, più aderente al tessuto costituzionale, significa anche affrancarsi da concezioni manichee o trancianti, che vedano contrapposte, diacroniche, in nessun modo integrabili le funzioni delle scuole e le funzioni e potestà dei Soggetti istituzionali (Stato, Regioni, Enti locali), nonostante tutti i soggetti, naturalmente a diverso livello ordinamentale, con diversi obiettivi e con diversi compiti e responsabilità, contribuiscano a configurare il Sistema complessivo di istruzione e formazione.

L’antagonismo concettuale, d’altronde, sembra essere il fattore comune sia in concezioni autoreferenziali e combattive della “comunità scolastica” (all’erta nella vigilanza e nel contrasto intransigente verso qualsiasi azione di indirizzo, pur legittima, proveniente dall’esterno, compulsivamente ritenuta sempre invasiva di proprie e riservate prerogative), sia in concezioni burocratiche centralistiche e onnivore (sollecite nel regolare decisioni autonomamente assumibili dalle scuole e, semmai, assenti nei casi in cui realmente occorra esercitare funzioni di indirizzo), sia infine in concezioni adesive a neoregionalismo localistico (aspiranti ad occuparsi persino della “gestione” degli istituti scolastici e di formazione).

Siffatte concezioni, già tutte, per ragioni diverse, poco adeguate nell'impianto costituzionale del 1948, appaiono oggi essere ancor più asimmetriche nell'assetto, all'unanimità riconosciuto dai costituzionalisti come "policentrico", scaturito dalla riforma del 2001.

3. Questioni aperte

La circostanza che l'autonomia delle scuole sia un principio finalmente scritto nel testo della Costituzione non può essere considerata, né dall'interprete del diritto, né dall'operatore pratico, una sorta di traguardo raggiunto, per ciò solo capace di fornire, d'ora in poi, esauriente ed efficace risposta a qualsiasi problema applicativo.

Le decisioni della Corte costituzionale (la sentenza n. 13 del 2004, ma anche le sentenze n. 34/2005 e n. 37/2005), pur avendo in proposito parlato di "spazi" meritevoli di rispetto da parte del legislatore statale o regionale e pur avendo offerto importanti spunti ricostruttivi, hanno lasciato aperte e non risolte altre problematiche.

La Corte, ad esempio, non ha precisato, ma neppure era chiamata a farlo, il contenuto concreto dello spazio autonomistico: ha soltanto enunciato un limite, un punto di arresto o di sbarramento, un perimetro non valicabile, suscettibile di adeguata modulazione e, in proporzione ad essa, protetto da indebite interferenze esterne.

Rimane tuttora affidato all'interprete (ed agli operatori) il compito di individuare la "modulazione" dello spazio e del limite, ciò che può dirsi effettivamente incluso nel perimetro dell'autonomia e protetto e ciò che, di converso, altrettanto legittimamente può provenire dall'esterno.

La Corte ha lasciato nella indeterminatezza almeno altri due aspetti di rilievo, connessi alle sollevate questioni di costituzionalità, ma rimasti privi di risposta.

Chi legge con cura il testo delle sentenze, ha modo di accorgersi che in esse, da un lato, non è presente un'indicazione esplicita per stabilire in quali casi possa parlarsi di compressione o riduzione "anticostituzionale" dello spazio autonomistico riservato alle scuole; dall'altro, che non è stato indicato il Soggetto (Stato, Regione o singola scuola) giuridicamente abilitato, se del caso, a far valere e pretendere la tutela "costituzionale" avverso eventuali, illegittime compressioni di quello spazio.

Devo dire che tali indeterminanze, agevolmente comprensibili per ragioni tecnico-processuali, a mio avviso potrebbero avere anche una spiegazione logica: basta avventurarsi a studiare, nel suo insieme, la giurisprudenza costituzionale sinora dedicata alla riforma del Titolo V della Costituzione.

La Corte, in ragione sia della presenza di norme "...nuove di zecca", sia di oggettive carenze o deficit di razionalità o di qualità regolatrice nella riforma del 2001, si è trovata ad operare una larga ritessitura logico-giuridica, talvolta persino innovativa o creativa, assolvendo un ruolo di supplenza "...non richiesta e non gradita"¹⁰.

L'opera svolta è quella propria di qualsiasi giudice che, attraverso l'analisi esegetica di norme di legge, dà corso al cosiddetto "diritto vivente".¹¹

Il contributo interpretativo, in questo caso, è apparso essere particolarmente intenso e

¹⁰ Entrambe le espressioni virgolettate risultano usate dal prof. Gustavo Zagrebelsky, Presidente della Corte costituzionale dal 28 gennaio al 13 settembre 2004.

¹¹ Circa la nozione di "diritto vivente" si veda precedente nota n. 7

pervasivo, sicché verrebbe naturale chiedersi se i deficit normativi che ne hanno reso necessaria l'esplicazione abbiano potuto addirittura far registrare la transizione o il passaggio da un diritto "pandettistico" (imperniato sulle norme scritte) ad un diritto "giurisprudenziale" (declinato fortemente sul versante dell'interpretazione dei giudici).

Per dirla con altre parole, il ruolo compositore o di "arbitro" assolto dalla Corte costituzionale in tema di rapporti tra le potestà legislative (statali e regionali) disegnati nella riforma del 2001 ha imposto la necessità di rendere molteplici chiarimenti¹².

Ebbene, da sempre attento e preoccupato di non sconfinare (in maniera troppo invadente) in aree riservate alla discrezionalità del legislatore anche costituzionale, il Giudice delle leggi si è limitato a fornire solo quelli strettamente indispensabili; ciò non esclude che, in futuro, qualora insorgano altri dubbi di costituzionalità, possa essere chiamato nuovamente a pronunciarsi e possa prendere più minuziosa posizione su ciò che, per il momento, non ha detto *apertis verbis*.

Da qui nasce l'opportunità di rivolgere l'attenzione su alcuni aspetti rimasti in ombra.

3.1 La "non comprimibilità" dello spazio autonomistico

Affinché una disposizione di legge possa essere astrattamente sospettata di violazione dell'inciso costituzionale che fa salva l'autonomia delle scuole dovrebbe essere accertata l'esistenza di un indebito pregiudizio lesivo, qualificabile come "compressione" illegittima della sfera autonomistica.

La disciplina normativa statale o regionale sospettata, cioè, dovrebbe essere tanto interdittiva o pervasiva o interferente da cancellare e sopprimere per intero, o fare oggetto di cosiddetto "svuotamento", ovvero rendere inaccettabilmente ed irragionevolmente esiguo qualsiasi margine di autodeterminazione e di manovra per le scuole, nei limiti in cui detto margine, prima dell'intervento della legge sospettata, era concretamente praticabile nell'esercizio di facoltà autonomistica.

In altre parole, si dovrebbe assistere all'imposizione di vincoli normativi molto stringenti sul piano contenutistico, tali da causare, in maniera oggettiva e dimostrabile, una grave e seria compressione dell'autonomia, cioè l'impossibilità per la scuola di esplicare il "minimum" di funzioni (didattiche, amministrative, gestionali) configurante il nucleo sostanziale e insopprimibile affinché si possa continuare a parlare di autonomia.

Occorre, perciò, indagare con cura l'evenienza e la singola disposizione normativa sospettata, lasciandosi orientare da concetti e principi che si ritrovano, non da ora, nella pluriennale giurisprudenza della Corte costituzionale (ed anche nella dottrina giuridica).

Affinché possano dirsi sussistere i caratteri della oggettività, della serietà e della gra-

¹² In occasione della conferenza stampa annuale tenuta il 20 gennaio 2005 il Presidente in carica della Corte costituzionale Prof. Valerio Onida ha osservato che la riforma del Titolo V, con la quale "...si sono individuati degli obiettivi, più o meno condivisibili che siano, ma non si sono individuati, con sufficiente precisione e realismo, i percorsi necessari e possibili per passare dall'assetto preesistente a quello nuovo prefigurato", ha "...alimentato una conflittualità tra Stato e Regioni che non accenna a scemare, che ha enfatizzato il ruolo arbitrario della Corte costituzionale" e che, insieme con altri fenomeni di contrasto tra poteri, può "... dare l'impressione che, come qualcuno ha detto, la Corte sia divenuta o stia divenendo, prevalentemente, la Corte dei conflitti e non più la Corte dei diritti: che cioè essa si stia trasformando, da presidio dei diritti e delle libertà costituzionali, in arbitro delle controversie fra poteri".

vità della compressione è indispensabile che la stessa risulti essere effettivamente arbitraria e irragionevole, che non trovi una giustificazione risalente ad altri valori o parametri, parimenti oggetto di protezione da parte di altre norme costituzionali.

In questo senso, una limitazione posta all'autonomia scolastica che, ad esempio:

- scaturisse dall'esigenza di dover definire o garantire un "livello essenziale di prestazione" o altra istanza unitaria, anche sul piano organizzativo;
- fosse mossa sul piano di competenze esplicitamente riservate allo Stato (si pensi alla potestà statale in tema di ordinamento e organizzazione amministrativa delle proprie strutture, di immigrazione, di libertà di circolazione delle persone, oppure ancora, in forme tecnicamente più complesse, alla competenza statale in tema di coordinamento della finanza pubblica, in tema di sistema contabile, in tema di esigenze di rispetto del Patto di stabilità e crescita nell'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE)¹³;
- fosse destinata a proteggere una libertà costituzionale (si pensi alla libertà di insegnamento di cui all'art. 33 Cost.)
- troverebbe un titolo legittimante nella stessa Carta Costituzionale e potrebbe, perciò, non essere ritenuta causatrice di *vulnus* costituzionale.

In sintesi, per parlare a ragion veduta di compressione illegittima della sfera autonoma serve sapere se porre nella dimensione del ragionamento giuridico che gli esperti conoscono essere il "bilanciamento" tra garanzie costituzionali, tutte meritevoli di considerazione e di valutazione.¹⁴

Resta da fare qualche considerazione a proposito del grado di "intensità" rivestito dalle presunte compressioni.

Accanto al criterio del bilanciamento, la giurisprudenza ha elaborato un principio di "proporzionalità", nel senso che l'intervento del legislatore non deve mai esorbitare dai fini che si propone, le sue scelte devono essere sempre rapportate proporzionalmente a quei medesimi fini.

Leggendo il principio nel contesto che qui interessa, è evidente che una limitazione o un condizionamento dell'autonomia esorbitante o eccedente rispetto alla finalità, pur costituzionalmente legittima, assunta dal legislatore statale o regionale per realizzare normativamente la limitazione trasformerebbe quest'ultima in una compressione sproporzionata, travalicante e, per questo, arbitraria e illegittima.

È inutile nascondersi che l'astrattezza dei criteri suesposti potrebbe lasciare negli operatori l'amara sensazione che non sia definibile o non sia chiara e marcata la linea di confine dell'autonomia delle scuole, rispetto cui misurare la legittimità o meno di limiti, vincoli, interferenze provenienti dall'esterno.

¹³ Una normazione statale ascrivibile a competenze che prevedano compiti di "coordinamento" può essere ritenuta invasiva e ingerente in attività della Regione o di enti locali solo se irragionevole o arbitraria (v. Corte cost. – sent. n. 36/2004 e n. 64/2005). A maggior ragione il criterio vale per eventuale "ingerenza" in attività ritenute risalenti ad autonomia delle scuole.

¹⁴ Un ragionamento condotto sul filo del "bilanciamento" tra competenze statali, competenze regionali e funzioni di corpi tecnico-professionali abilitati a compiere scelte pratiche adeguate al soddisfacimento di diritti oggetto di protezione si ritrova nella sentenza della Corte costituzionale n. 282/2002, a proposito di pratiche terapeutiche. Nonostante numerosi punti di similitudine con problematiche esistenti nel settore scolastico, non risulta che la sentenza sia mai stata oggetto, in quest'ultimo comparto, di alcuna riflessione.

Se, tuttavia, ci si riconcilia concettualmente con la “complessità” (i moderni ordinamenti giuridici, espressivi di fenomeni che costituiscono il vissuto delle società e delle collettività, sotto ogni profilo sono divenuti complessi), può meglio esser compreso che, salvo taluni principi di fondo, per il resto è indispensabile affrontare di volta in volta, in dettaglio, la complessità delle questioni, rifuggendo da valutazioni e opinioni sommarie, superficiali, generiche.

Per valutare se una norma – statale o regionale è indifferente – sia invasiva dell’autonomia scolastica è indispensabile analizzare il contenuto specifico della norma, collocarla sistematicamente nell’ordinamento (generale e del settore scolastico), tenere contemporaneamente presenti tutte le competenze (costituzionali e non) spettanti a tutti i soggetti istituzionali coinvolti.

In una delle sentenze che recentemente ha pronunciato anche in tema di istruzione (sent. n. 50 del 2005), la Corte costituzionale ha avuto occasione di dire che la nozione di “*principio fondamentale*”, costituente addirittura la linea di discriminazione nelle materie di competenza legislativa concorrente tra attribuzioni statali e attribuzioni regionali, “... non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le “materie” hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. È il legislatore che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l’interprete deve valutare nella loro obiettività, senza essere condizionato in modo decisivo da eventuali autoqualificazioni.”

Ecco, quindi, che molti tra i dibattiti divenuti frequenti e accesi nel mondo della scuola, sviluppati intorno al rapporto tra deleghe legislative e attuazione delle stesse, tra criteri direttivi di delega e norme delegate, tra principi fondamentali, norme generali, norme di principio, norme di dettaglio, quando svolti in modi epidermici, approssimativi e atecnici, sono destinati a non centrare, quasi mai, il cuore delle questioni.

È preferibile, semmai, evitare usi troppo disinvolti di tali non agevoli categorie o nozioni giuridiche ed utilizzare, come sin qui si è tentato di fare, pochi principi o criteri generali, declinabili con migliore attendibilità e di più produttivo ausilio.

3.2 La tutela “giudiziale” dello spazio autonomistico

Quando si parla di tutela giudiziale accordabile a situazioni normativamente protette, automaticamente si rinvia a tutte le possibili forme e sedi processuali di tutela (costituzionale, penale, civile, amministrativa, contabile).

Anche su questo versante la vastità delle implicazioni (tra cui quelle, particolarmente intricate, dell’individuazione del giudice competente), non è di ostacolo per esaminare la sola tutela esperibile innanzi la Corte costituzionale.

In precedenza ho esposto le ragioni che, a mio avviso, fanno ritenere non fondate sul piano del diritto positivo le tesi dottrinarie volte ad affermare che una norma, statale o regionale, se appaia lesiva dell’autonomia, può essere direttamente disapplicata dagli organi amministrativi della scuola, senza previo ricorso al giudice.

La “disapplicazione” è un istituto giuridico legato a specifici presupposti o requisiti, sicché o questi sono ravvisati sussistenti o il ragionamento in proposito diventa una libera opinione, approssimativa e generica.

Tenendo ciò fermo, è possibile invece che un giudice, nel corso di un giudizio, ritenga di dover sollevare, semmai in ciò sollecitato dalle parti in causa, questione di sospetta incostituzionalità di una norma di legge o di altro atto equiparabile alla legge.

La questione circa la presunta compressione della sfera autonomistica, come sinora è accaduto, potrebbe anche riproporsi a seguito di ricorso dello Stato avverso una legge regionale o di ricorso di una Regione avverso legge statale. La questione, infine, potrebbe insorgere a seguito di “conflitto di attribuzioni”, cioè dell’impugnazione, da parte dello Stato nei confronti di una Regione, di atti amministrativi ritenuti lesivi dell’autonomia della scuola.

Serve avvertire che la Corte costituzionale, avendo sinora considerato non fondate nel “merito” le questioni che erano state sollevate, neppure si è dovuta pronunciare sul titolo di legittimazione del soggetto (Stato o Regione) che, volta per volta, aveva lamentato la compressione.

Il problema, però, potrebbe sorgere in futuro, qualora la questione proposta dovesse presentare un qualche profilo di fondatezza.

Ebbene è pacifico il fatto che il legislatore (quello costituzionale del 2001 e quello ordinario) non ha ritenuto di dover costruire un congegno, specifico e regolato, per permettere alle singole scuole di far valere direttamente innanzi la Corte costituzionale la temuta compressione della propria sfera autonomistica o per legittimare qualcuno, in loro nome e conto, a farlo.

Il congegno, invece, è stato previsto e regolato per i Comuni, ai quali, diversamente da quanto accadeva in passato, è stata esplicitamente riconosciuta la facoltà, secondo una speciale procedura, di adire la Corte costituzionale.¹⁵

Quello enunciato dovrebbe essere anch’esso un dettaglio normativo da considerare, al fine di comprendere quanta differenza esista, pure nella consapevolezza regolatrice del legislatore, tra autonomia delle scuole (che non è “potere” sovrano) e Autonomie locali (di natura politica o istituzionale).

Diverso problema sorgerebbe, invece, in caso di conflitto di attribuzione, qualora dovessero essere impugnati “atti amministrativi” (non più “leggi”) considerati o invasivi dell’autonomia scolastica o, all’opposto, atti di autonomia invasivi di competenze costituzionali altrui. In queste ipotesi, è ragionevole ipotizzare che la Corte costituzionale dovrebbe ritenere ammissibile il conflitto sotto il profilo cosiddetto “soggettivo”, perché la scuola, nonostante sia un ente dotato di propria personalità giuridica di diritto pubblico e di propria autonomia (amministrativa, contabile, organizzativa, didattica e gestionale), svolge funzioni che sono riconducibili alla sfera di competenza statale: gli atti funzionali della “scuola” cioè, tenuto conto della natura giuridica della stessa e dal punto di vista soggettivo del conflitto, sono a tutt’oggi da imputare al sistema ordinamentale dello Stato¹⁶.

¹⁵ La legge 5 giugno 2003, n. 131 ha previsto all’articolo 9, comma 2, che il secondo comma dell’art. 32 della legge 11 marzo 1953 n. 87 sia sostituito dal seguente: “*La questione di legittimità, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali, è promossa dal Presidente della Giunta mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato al Presidente del Consiglio entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell’atto impugnato*”. La previsione, pertanto, riconosce il potere di proposta al “Consiglio delle autonomie locali”.

¹⁶ Una soluzione interpretativa di questo tipo, anche se riferita ad atti ritenuti invasivi di competenza regionale, è già stata adottata dalla Corte costituzionale a proposito di Agenzie delle Entrate, enti dotati di personalità giuridica e di autonomia anche regolamentare, ma riconducibili al sistema ordinamentale dello Stato ed esercitanti funzioni aventi connotazioni statuali (v. sent. n. 288/2004, n. 72/2005, n. 73/2005).

Quanto al merito, la Corte potrebbe accogliere il conflitto solo se l'Ente confliggente (Stato o Regione) riuscisse a dimostrare che la compressione dell'autonomia scolastica sia, contemporaneamente, tradotta nella lesione invasiva di una propria sfera di competenza costituzionale (es. potestà amministrativa).

4. Riflessioni in prospettiva

Il tema dell'autonomia che l'ordinamento giuridico ha riconosciuto alle scuole, poiché enunciato in un inciso collocato nel testo dell'articolo 117 della Costituzione (dedicato alla dislocazione di competenze tra Stato e Regioni), a buon motivo può assumere rilievo quando si debba discutere di siffatta dislocazione, che riguarda essenzialmente le potestà legislative, regolamentari, statutarie e, per certi versi, quelle amministrative poi meglio enunciate nell'art. 118.

In questo senso, molte tra le questioni concernenti l'attuazione della riforma del Sistema scolastico (es. a proposito di secondo ciclo), se involgono problematiche di riparto di competenze, talvolta anche esclusive, tra Stato, Regioni e altre Autonomie locali, rendono pertinente il discutere anche di autonomia delle scuole.

Altro e diverso discorso si dovrebbe fare, invece, quanto all'impostazione pedagogico-didattica delle riforme, ad eventuali contenimenti di spesa pubblica, alle risorse umane e reali che devono realmente sostenere Sistemi, come quello dell'istruzione, determinanti per il futuro dell'intero Paese, alla tutela degli organici, alla regolazione del rapporto di lavoro degli insegnanti e alla tutela sindacale, tutte questioni importanti, da affrontare senza ritardi, senza digressioni, assolutamente irrinunciabili.

Può essere fonte di confusioni o di fraintendimenti tra obiettivi che si intendono perseguire, però, il non mantenere distinte le differenti questioni e allinearle tutte, genericamente, dietro il vessillo di principi o garanzie che la Carta costituzionale assicura all'autonomia delle scuole.

Ciò potrebbe impedire di cogliere altri aspetti presenti nelle stesse problematiche, meritevoli di attenzione, assistiti da garanzie e protezioni giuridiche, pur validamente esperibili, che involgono piani e principi normativi differenti.

Ad esempio, se esiste (ed esiste) una protezione costituzionale accordata alla libertà di insegnamento, che si estrinseca in vari profili, è difficile capire per quale motivo paventate compressioni imposte da una legge statale o regionale, quando e se attengano alle prestazioni didattiche dell'insegnamento o alla libertà di insegnamento dei docenti, siano invece ricondotte sempre e solo al tema dell'autonomia delle scuole.

Ancora, se sul versante dei rapporti lavorativi e della loro cd. "privatizzazione" si è ritenuto (e certamente lo ha ritenuto il legislatore degli anni novanta) che la contrattazione collettiva, sostituendosi alle fonti di disciplina normativa unilaterali, abbia potuto operare una qualificazione migliore e una protezione più intensa delle ricadute derivanti da assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni, è su quel diverso versante, sui parametri anche costituzionali in esso coinvolti che dovrebbero essere imposte molte questioni tra quelle impropriamente ricondotte, invece, alla garanzia costituzionale dell'autonomia scolastica.

È mia opinione che questo frequente "*strabismo costituzionale*", meno affascinante di quello di Venere, sia provocato da un nodo ravvisabile negli odierni dibattiti: la quasi ossessiva presenza di numerose e semplificatorie "*dicotomie concettuali*".

Si parla, ad esempio, in contrapposizione di "Amministrazione scolastica" e di "Scuole",

ascrivendo alla prima un centralismo monolitico e alle seconde un pluralismo del tutto nuovo; eppure si dimentica che il Sistema dell'istruzione, ben prima del 2001, era già caratterizzato dal fatto di essere divenuto un organismo a connessione ed uniformità molto labili. Esso, pur soggetto a disciplina amministrativa centralizzata e uniforme, da tempo lasciava cogliere significativi elementi di differenziazione tra scuola e scuola, con contrapposte punte di sofferenza o di eccellenza, il tutto al cospetto di una pluralità di attori istituzionali (Stato, Regioni, Province, Comuni, organi collegiali esterni e interni) la cui interazione conduceva a non marginali e trascurabili differenziazioni.

Ciò che appare profondamente mutare a seguito della riforma costituzionale del 2001, pertanto, non è la presunta uniformità territoriale del Sistema (di fatto inesistente da tempo e rispetto alla quale, se si vuole, sarebbe lecito interrogarsi circa alcuni indici premonitori di polverizzazione sistemica), ma il modo in cui Stato, Regioni e singole scuole devono esercitare, ciascuno entro margini definiti ex novo, competenze a loro formalmente redistribuite.

Si parla, poi, del binomio "dimensione individuale/collegiale" della professionalità docente, spesso articolandolo in maniera attenta più a risvolti di stato giuridico (pur importanti), che non a quelli delle prestazioni tecnico-professionali da rendere alla cittadinanza.

Si parla, ancora, con riferimento alla dirigenza, di contrapposizione tra "dirigente statale/dirigente repubblicano", quasi che la dirigenza, nel nuovo assetto costituzionale dei poteri legislativi e del decentramento politico, sia divenuta essa stessa un potere equordinato tra i poteri e si svincoli da tutte le potestà (di indirizzo anche normativo, oltre che amministrativo) esercitabili dallo Stato o dalle altre Autonomie locali, cessando di assolvere al ruolo di un'importante professionalità chiamata a "guidare" – e non governare in solitudine – un "terminale" di servizio tecnico erogato alla cittadinanza e da svolgere in autonomia funzionale, ma per il perseguimento, nelle forme tecnico-professionali più adatte o praticabili, di obiettivi generali o territorialmente infravalenti stabiliti anche tramite le norme.

Un nuovo e avvincente dualismo è diventato quello che fa riferimento alla "autonomia della scuola/regolazione normativa statale o regionale": in nome di questa icastica dicotomia si conducono numerosissime discussioni in tema di istruzione e formazione, senza neppure più badare al riparto di competenze tra Stato e Regioni quale oggi è regolato in Costituzione¹⁷.

Tutti i binomi suaccennati ostacolano, probabilmente, la transizione verso una rinnovata sintassi logico-giuridica, alla cui stregua si dovrebbero oggi cogliere e declinare i compiti e le funzioni che ciascuno deve assolvere nello Stato, nelle Regioni, nelle altre autonomie locali, nelle scuole.

Il disegno costituzionale riformato è sicuramente passato dalla gerarchia alla cooperazione interistituzionale, che nei rapporti tra Stato e Regioni è nota come "leale cooperazione".

¹⁷ La Corte costituzionale più volte ha chiarito, ad esempio, che interventi realizzati dallo Stato in vista di "interessi unitari", qualora si intreccino con competenze regionali anche esclusive, non sono impraticabili o incostituzionali, purché siano adottate modalità anche procedurali o strumenti di collaborazione tra Stato e Regioni, secondo moduli variegati (v. sent. n. 303/2003, n. 51/2005, n. 62/2005). Eppure molti dibattiti sulla valutazione del Sistema di istruzione e formazione o sulla istruzione e formazione professionale, sembrano badare di più a presunte interferenze con l'autonomia delle scuole, che non alla corretta declinazione di siffatti principi.

La cooperazione, sicuramente, è fatta di percorsi operativi integrati e regolati, di concordamenti, di intese, non certo di steccati eretti o di competenze da custodire gelosamente o salvare coraggiosamente, senza arretramenti, da qualsiasi, anche solo presunta aggressione esterna.

La strenua e appassionata difesa del proprio “hortus”, se fatta unicamente nel nome altisonante della Costituzione e non attenta a proteggere ciò che realmente, per ragioni tecniche e giuridiche, solo in quello spazio può e deve essere adeguatamente coltivato, non conquista migliore dignità, né aiuta a risolvere i problemi.

La Costituzione, in definitiva, come è stato autorevolmente osservato, da elemento di garanzia per la convivenza fra tutti tende oggi ad essere trasformata in un “campo di battaglia”¹⁸.

Non intendo, si badi, negare che la politica, tutta, abbia sue lecite, vitali e importanti (per l'intero Paese) esigenze e aspirazioni, oltre che passioni, anche in vista di nuove e future regolazioni normative.

È quasi certo, però, che quando si debba andare alla ricerca del significato da attribuire a principi scritti in norme vigenti – e il principio dell'autonomia delle scuole è già scritto in Costituzione – per dare soluzione ai problemi che insorgono nella pratica operativa quotidiana la visione politica cede inevitabilmente il passo all'applicazione delle norme esistenti e, quindi, a necessari approfondimenti normativi, tecnici, amministrativi, gestionali.

Partendo da questo differente angolo di visuale il personale delle scuole potrà confrontarsi con le problematiche giuridiche e con la dimensione tecnico-operativa che, attraverso le riflessioni sin qui offerte, si è tentato di riportare in evidenza.

¹⁸ L'espressione “campo di battaglia” risulta usata da un Presidente della Corte costituzionale (v. “La Corte in politica” – Intervento del Prof. Gustavo Zagrebelsky – XXIII Premio Giuseppe Chiarelli – 20 Ottobre 2004 – ROMA, Palazzo della Consulta). Nell'occasione il Prof. Zagrebelsky ha osservato che il ruolo assolto dalla Carta fondamentale sta nel “... fissare i presupposti della convivenza fra tutti, cioè i principi sostanziali della vita comune e le regole di esercizio del potere pubblico accettati da tutti, posti perciò al di fuori, anzi, al di sopra della contesa politica; principi e regole sui quali – in una parola – non si vota. O meglio, non si vota più, una volta iscritti in una Carta costituzionale. Per riprendere antiche e venerabili concezioni, si può dire che la Costituzione fissa il pactum societatis, con il quale ci si accorda sulle condizioni dello stare insieme, nel reciproco rispetto che protegge dal conflitto all'ultimo sangue. Sulla base di questo primo accordo, può essere stipulato il pactum subiectionis, con il quale ci si promette reciprocamente di ubbidire – di assoggettarsi – alle decisioni del governo legittimo, cioè del potere della maggioranza che agisce secondo le regole e nel rispetto dei principi contenuti nel pactum societatis.” Fare ricorso alla Carta, come vera, profonda e “ultima garanzia” è senz'altro espressione del bisogno diffuso e non comprimibile di una “... Costituzione come pactum societatis, presupposto per una convivenza civile, pacifica e costruttiva”. Qualora il bisogno e la volontà andassero perduti oppure prevalessesse “... nel nostro Paese l'idea diabolica (da repubblica dei diavoli) della Costituzione come campo di battaglia e sopraffazione, la politica di parte spirerà incontrastata anche in queste stanze e la giustizia costituzionale si trasformerà in una farsa costituzionale”

Una nuova “cultura” di governo per il sistema scolastico e formativo?

Gian Carlo Sacchi

Proporre una riflessione su due importanti sentenze della Corte Costituzionale in materia di governo del sistema scolastico e formativo significa soprattutto cercare di ristabilire la direzione di un processo legislativo che stenta a trovare compimento, anche se in linea di principio riscuote consenso dalle diverse parti politiche.

Infatti, tutti si schierano a favore dell'*autonomia*, della promozione di un “sistema delle autonomie”, ma poi si fatica a veder crescere queste intese che la modifica del titolo quinto della Costituzione aveva prefigurato.

Dopo tale intervento il rapporto tra centro e periferia non è più di subordinazione tra elaborazione ed applicazione, dove il raggiungimento degli obiettivi a livello nazionale era assicurato dall'adempimento da parte delle articolazioni locali, quanto piuttosto è il sistema che si costruisce a partire dalle realtà territoriali, che si confrontano e collaborano anche oltre i confini dello stato; i territori non sono solo entità amministrative, esprimono identità culturali. È da queste “diversità”, dalla loro capacità di dialogare, di riconoscersi e di condividere un patrimonio di valori comuni, di mettere in atto una *particolare* competenza e originalità nell'azione, che si costruisce e si sviluppa un'iniziativa comune per tutelare i diritti di tutti i cittadini e progettare un'offerta formativa di qualità.

All'autonomia scolastica si sta pensando da parecchio tempo; un primo passaggio la voleva erede di un progressivo decentramento di competenze dallo stato centrale; in un secondo tempo è maturata quella relazione funzionale tra istituzioni scolastiche, pubblica amministrazione ed autonomie locali che è stata poi inquadrata nella riforma costituzionale. Ora si tratta di capire se si intenda organizzare concretamente questo sistema o se si voglia metter mano ad ulteriori modifiche dello scenario, con l'introduzione ad esempio di un regionalismo assoluto.

La Regione Emilia Romagna è l'unica ad aver dato corpo a queste nuove prerogative, che la Corte ha confermato, in quanto è espressamente detto che la legge regionale si colloca all'interno del sistema nazionale, ma allora bisogna stabilire come debbano essere le linee generali ed i livelli di prestazione essenziale, la cui definizione viene attribuita allo stato, e se l'attuale legge n. 53/2003 è coerente con tale impianto.

D'altro canto occorre considerare che l'autonomia scolastica è stata elevata a dignità costituzionale, e quindi ci si deve chiedere quale intreccio ci deve essere tra l'offerta formativa del singolo istituto ed i caratteri del sistema nazionale, questa volta però in termini di curriculum, di saperi, di risultati, da verificare attraverso un sistema nazionale di valutazione.

A loro volta le scuole sono parte di un sistema territoriale, inserite in una competenza di programmazione assegnata a regioni ed enti locali. Occorre perciò prevedere, in concreto, come questo “sapere esperto” possa interpretare i bisogni formativi della comunità, i loro caratteri culturali e sociali, nella funzione di accompagnamento dello sviluppo di personalità nel contatto con la cultura e nell'affrontare i sempre più globali problemi della formazione e del lavoro. E qui nasce il problema della gestione del personale, in vista proprio della soluzione di questa equazione locale – globale, sulla quale la Corte ha evidenziato

con chiarezza la possibilità di passaggio ad una gestione decentrata, a condizione, ovviamente, che le regioni garantiscano, con legge, il diritto allo studio per tutti i cittadini.

Una “nuova” cultura di governo

La Corte, oltre al merito delle varie questioni, ha evidenziato una *nuova* strada per intraprendere un efficace percorso riformatore nel nostro Paese, che era già stato indicato da un corpo legislativo che ha coinvolto gli enti locali, l'amministrazione dello stato e quindi anche la scuola, ma anche il mondo del lavoro, ricercando, pur da punti di vista diversi quell'approccio sistemico che doveva dare stabilità e qualificare il servizio formativo. Oggi tutto questo si sta un po' perdendo, in quanto si è tornati a discutere principalmente dell'impianto *filosofico* della scuola, è ricomparsa una visione competitiva tra modelli pedagogici, piuttosto che un approccio che li includa in una visione di scuole autonome capaci di raggiungere obiettivi formativi di qualità, per la loro condivisione sociale e l'adeguatezza delle competenze.

Non è certo questo il luogo per entrare a discernere tra le “filosofie”, ma si può segnalare che occorre un cambiamento di rotta nel percorso legislativo se si vuol evitare che le riforme in questo settore restino sempre a mezz'aria, non solo per eventuali cambi di maggioranza politica, ma anche per ormai impercorribili tempi e modalità di attuazione di provvedimenti che pretendano di ridefinire un sistema uniforme in ogni suo dettaglio.

In passato questo era possibile, anche se ha dato risultati sempre parziali, in quanto si cercava di mantenere una stretta dipendenza tra il livello legislativo e quello amministrativo; questa impostazione non esiste più nella realtà e la paralisi del sistema è sempre più evidente.

Un'occasione veramente *bipartisan* sarà quella di concentrarsi su un impianto normativo che veda da un lato le possibilità evidenziate dalle sentenze della Corte Costituzionale e dall'altro le modalità di lavoro della Conferenza Stato-Regioni, che, anche recentemente, ha dato prova di saper costruire un *sistema* che vuole difendere le caratteristiche specifiche della propria realtà e delle proprie esperienze, ma nello stesso tempo mantenere una visione nazionale coesa, anche al di là degli schieramenti politici.

Il recente accordo sul riconoscimento dei titoli per i percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale, oltre a rivedere una norma in vigore dal oltre un ventennio, ha posto le basi anche per una seria riflessione su questo tipo di percorso formativo, sia per quanto riguarda le “competenze esclusive” delle regioni, sia per la qualità stessa delle scelte che in questo settore si vanno compiendo con riferimento alla predetta legge nazionale.

Un percorso riformatore dovrebbe dunque ripartire da questa modalità, riorganizzando i poteri e le responsabilità indicati dei diversi soggetti e livelli territoriali. Innanzitutto sono le competenze dello Stato che vanno riviste: la richiesta che fosse la Repubblica a dettare le “norme generali sull'istruzione” è nota da un pezzo, ma fino a qui si è preferito agire sulle trasformazioni della scuola statale, perpetuandone una sua gestione di tipo centralistico. Su questo principio torna la recente revisione costituzionale, ma anche qui c'è da domandarsi se la citata legge n. 53 non vada ancora piuttosto nella direzione della precedenti riforme.

Di che cosa si devono occupare le norme generali? Degli obiettivi, degli standard, dei principi di garanzia dei diritti di tutti i cittadini di fronte alla loro formazione; devono in-

dicare una struttura *leggera* e i nuclei fondamentali dei saperi per tutto il sistema nazionale.

Alle regioni va attribuito il potere di organizzare il servizio sul territorio, e, seppure con le necessarie garanzie, perché no anche la gestione del personale. Le province potrebbero essere delegate alla pianificazione, al sistema delle autonomie locali, comprese ovviamente quelle scolastiche, di sostenere la qualificazione del servizio.

È evidente che a livello regionale e locale si può sviluppare più adeguatamente il rapporto tra formazione e lavoro, lungo tutto l'arco della vita.

Le autonomie scolastiche avranno il compito di elaborare l'offerta formativa, sviluppare la partecipazione sociale, organizzare una *governance* dal basso fino a giungere a sistemi di rappresentanza costruiti su reti territoriali, ai diversi livelli: comunale, provinciale, regionale, nazionale, e oltre.

In tutto questo va sviluppata una moderna politica del personale, che senza far venir meno le necessarie tutele giuridiche, riconosca maggiore autonomia reale sul piano professionale ed un ruolo di dialogo e di proposta tanto sul piano locale, quanto su quello regionale e nazionale, attraverso riconosciuti strumenti di rappresentanza.

Diritti e doveri espressi da una contrattazione nazionale, con momenti integrativi gestiti dagli istituti; una preparazione universitaria, ma un reclutamento il più possibile vicino alle esigenze reali del servizio; la mobilità a carattere nazionale, ma un organico di istituto. Il tutto sorretto da strumenti di *autogoverno* della motivazione e della qualità della professione: il codice deontologico, che deve spingere ad una qualificazione permanente attraverso condizioni messe in atto, come si è detto, dai sistemi locali e strutture di libera aggregazione che ne costituiscono ambienti di formazione e di cura professionale.

Poi se vogliamo parlare di federalismo dobbiamo farlo seriamente, a cominciare dalla questione fiscale.

Bruna Bassi – Lucia Cucciarelli, *Il tutor eLearning, manuale 1, IRRE Emilia Romagna, Bologna, 2004*

Il senso di appartenenza a una comunità educativa virtuale, la grande libertà di condividere risorse e dedicarsi allo sviluppo di ricerche o di attività che corrispondono ai propri interessi ma che daranno un apporto significativo alla rete: sono queste le sponde del saggio *Il tutor eLearning*. La recente pubblicazione IRRE ER propone una serie di riflessioni sullo spazio che l'Unione Europea sta offrendo; in particolare la possibilità di:

- indagare nuovi ambienti di apprendimento,
- sperimentare quella *flessibilità cognitiva* che è la condizione necessaria per declinare un'ipotesi di apprendimento lungo tutto l'arco della vita,
- aprirsi agli aspetti sociali della formazione a distanza,
- accettare la grande sfida della costruzione collettiva del sapere.

Mente collettiva o connettiva? Dagli anni in cui il filosofo del cyberspazio Pierre Levy creò questa definizione stiamo sperimentando classi virtuali a geometria variabile, la possibilità di vivere la comunità come maestri e come fruitori e anche se gli anni a venire non basteranno a soddisfare le molteplici domande ancora aperte, possiamo, noi ventenni di seconda o terza generazione, ritenerci soddisfatti di utilizzare modalità di lavoro sincrono e asincrono che ci permettono un aggiornamento continuo e un magnifico scambio di rapporti non solo virtuali, ma anche reali e profondamente umani.

La pubblicazione apre una collana di strumenti per il docente tutor europeo che vede la paternità di IRRE ER e il patrocinio di: Commissione Europea-Rappresentazione di Milano, Ufficio Scolastico Regionale dell'Emilia Romagna, Regione Emilia Romagna.

La collana comprende anche i seguenti volumi:

Daniela Carpeggiani, *CLIL e dintorni. Esperienze realizzate presso l'IPPSAR "O. Vergani" di Ferrara*, Manuale 2;

Grazia Guerrini, *Architecture & Surroundings. Esperienze CLIL realizzate presso l'ITG "Secchi" di Reggio Emilia*, Manuale 3;

Giannina Silva, *Clil. Viaggio nella nuova Europa: l'Ungheria. Esperienze realizzate presso il liceo "Giacolo Ulivi" di Parma*, Manuale 4.

Tali strumenti, che recepiscono le attività e le esperienze realizzate nel corso di formazione "Tutor europeo", organizzato da IRRE Emilia Romagna, sono interamente scaricabili dal nostro sito www.europa.iav.it

Lucia Cucciarelli

Claudia Vescini (a cura di), *Uno a casa, tre in viaggio. Il Cooperative Learning: riflessioni e pratiche educative*, IRRE ER, Bologna 2004

Il libro, il cui titolo richiama una delle interessanti modalità di lavoro all'interno di gruppi, nasce come tentativo di sistematizzazione e socializzazione delle esperienze realizzate nell'ambito di due corsi di formazione sul *Cooperative Learning*, di primo e di secondo livello, tenutisi a Bologna presso l'IRRE ER ed a Rimini presso lo Sportello IRRE ER. I corsi, affidati a formatori di elevata competenza teorica e pratica, la dott. Daniela Pavan e il dott. Piergiuseppe Ellerni, hanno coinvolto numerosi insegnanti di ogni ordine e grado delle due province:

- 1° e 2° livello a Bologna: 76 docenti per 52 ore di formazione e 6 ore di supervisione da parte degli esperti;
- 1° e 2° livello a Rimini: 71 docenti per 64 ore di formazione e 8 ore di supervisione.

Il modello educativo veicolato dal *Cooperative Learning* si basa sull'apprendimento cooperativo quale modalità attraverso cui dar vita a gruppi di lavoro che,

mediante l'assunzione di specifici ruoli, compiti, abilità sociali, si trasformano da semplice aggregazione di persone a vera e propria squadra, in cui la meta da raggiungere è la medesima e l'impegno di tutti. Per questo il libro si propone all'attenzione dei docenti e degli operatori della formazione che quotidianamente sono impegnati all'interno di classi o di gruppi e chiamati a confrontarsi e a gestire dinamiche e relazioni interpersonali non sempre facili, tali comunque da influire notevolmente sul clima e sui processi di insegnamento e apprendimento.

Conoscere le tecniche di conduzione della classe, nella quale gli alunni lavorano in piccoli gruppi per il conseguimento di un obiettivo comune, sviluppando l'interdipendenza, l'interazione, l'uso di abilità sociali, può aiutare positivamente il docente nel suo agire educativo.

La prima parte del libro si apre con il contributo di C. Vescini che traccia le connessioni tra *Cooperative learning* ed altri approcci teorici, tra cui la fenomenologia, l'etnometodologia, la teoria sistemica, nonché la Legge 53/2003 sulla Riforma del sistema scolastico.

La riflessione di P. Vanini verte sulle interrelazioni tra il *Cooperative learning* e il metodo Feuerstein, focalizzando i punti di contatto tra le due teorie, tra cui la concezione olistica dell'uomo, la fiducia nella modificabilità dell'essere umano, il ruolo della mediazione nell'azione del docente e nel rapporto con gli alunni e quelli di scostamento.

Il lavoro di D. Pavan e P. Ellerani offre un'ampia ricognizione delle matrici storiche e culturali cui ricondurre la nascita del *Cooperative Learning* e una trattazione delle caratteristiche essenziali di tale metodo e cioè l'interdipendenza positiva, l'interazione promozionale, l'insegnamento di abilità sociali, la responsabilità individuale, la valutazione e la revisione metacognitiva.

La seconda parte del libro presenta un taglio maggiormente educativo-didattico, in quanto sono narrate le attività condotte da docenti che hanno partecipato ai corsi di formazione e sperimentato poi in classe quanto appreso teoricamente.

P. Piacentini riporta l'esperienza realizzata in una scuola elementare, dove l'apprendimento cooperativo ha fatto da sfondo ad unità didattiche nell'ambito del "Progetto Biblioteca".

F. Lolli presenta due percorsi didattici realizzati in una scuola media, relativi all'insegnamento della storia e alla storia e analisi della cinematografia.

M. Conti illustra le attività in una scuola elementare sullo studio dei verbi e sull'insegnamento diretto delle abilità sociali.

L'intervento di E. Piva riporta le esperienze in una scuola elementare mediante l'utilizzazione di vari strumenti e tecniche del *Cooperative Learning*, tra cui la "Carta a T", il "Role play", il "Modellamento".

D. Pavan presenta un percorso relativo all'insegnamento della Costituzione italiana in una scuola media, delineando sia gli obiettivi cognitivi che cooperativi dell'esperienza.

Va segnalata una ricca bibliografia, contenuta in chiusura dell'intervento di D. Pavan e P. Ellerani.

Il volume può essere richiesto gratuitamente all'IRRE ER, Servizio Documentazione.

Claudia Vescini

D. Carpeggiani, *Clil e dintorni, Esperienze realizzate presso l'IPSSAR "O. Vergani" di Ferrara, manuale 2, IRRE ER Bologna, 2005*

Il CLIL (acronimo di Content and Language Integrated Learning) definisce uno specifico ambiente di apprendimento in cui un determinato percorso disciplinare viene proposto attraverso l'uso di una lingua straniera.

In questo volumetto vengono presentate varie esperienze di CLIL in lingua inglese, realizzate a partire dal 2002 con gli studenti del triennio dell'IPSSAR "Vergani" di Ferrara.

Le documentazioni prodotte (test, tracce per relazioni, questionari, grafici, diapositive) sono paradigmatiche delle varie applicazioni possibili: non solo con le materie curriculari *forti* (nel manuale sono presentati alcuni esempi di integrazione inglese/matematica e inglese/lingua italiana), ma anche con altri linguaggi (si vedano le proposte di pubblicità elaborate dagli alunni) e con altre educazioni, soprattutto quella stradale e quella alimentare (che qui si concentra sui danni causati dall'abuso di alcool).

A ulteriore conferma, se mai se ne avvertisse la necessità, della vasta gamma di possibili raccordi interdisciplinari in cui la lingua inglese svolge una funzione centrale.

L'insegnamento/apprendimento proposto secondo la metodologia CLIL è delineata da alcune significative specificità:

- i contenuti e le attività proposti sono fortemente improntati ad aspetti di autenticità e pragmatismo, contestualizzazione e progressività, interculturalità e multiculturalità;
- l'approccio integrato crea uno "scontro" attivo e proficuo tra *imparare ad usare*

una lingua e usare una lingua per imparare;

- comporta l'adozione di innovazioni metodologiche e didattiche, quali ad esempio quelle introdotte dal *cooperative learning*;
- implica un'integrazione, un ampliamento del curriculum;
- richiede – necessariamente – una modificazione delle azioni valutative in ordine a oggetti, modalità, criteri...

I risultati raggiunti – in questa come in tante altre esperienze – dimostrano l'efficacia della metodologia CLIL sotto diversi aspetti: risultano infatti potenziate le competenze comunicative come quelle cognitive, le modalità procedurali come quelle relazionali, tanto nelle varie discipline, quanto nella stessa lingua inglese.

Questo tipo di approccio, inoltre, *conquista* docenti e alunni, accrescendone interesse, partecipazione, disponibilità a collaborare, desiderio di confronto.

Il manuale n. 2, come gli altri strumenti predisposti da IRRE ER per il tutor europeo, sono scaricabili dal sito europeo dell'IRRE ER: <http://www.europa.iav.it>

M. Cristina Gubellini